

UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



“Los facilitadores y obstaculizadores de la implementación de la Ley
N° 21.180 de Transformación Digital del Estado: Estudio de caso de la Ilustre
Municipalidad de La Calera”

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL
GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Estudiante:

Cristóbal Eduardo Salazar Cea

Profesor Guía:

Ericka Schulz Rodríguez

Diciembre de 2025.

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi familia: a mis padres, por su apoyo incondicional, a mis abuelas, por su cariño constante, a mi abuelo, que desde el cielo me acompañó en este proceso, a mi compañera de aventuras, por acompañarme desde el inicio hasta el final de este camino y a mis mascotas, que siempre han sido parte esencial de mi hogar y de mi vida.

Agradecimientos

A mi profesora guía, Ericka Schulz Rodríguez, y al profesor Marcelo Garrido Palma, les agradezco profundamente su apoyo y el importante aporte que realizaron durante todo el proceso de este proyecto. Sus observaciones y comentarios, el tiempo que dedicaron a orientarme y resolver mis dudas, y las conversaciones académicas que compartimos contribuyeron de manera decisiva al desarrollo y la calidad de esta investigación.

A las personas que participaron en las entrevistas por su tiempo y hospitalidad.

A las personas con quienes compartí en mis becas de apoyo, agradezco la experiencia, el aprendizaje y la compañía que hizo de esas jornadas algo más que una obligación, fue un espacio para crecer, aprender y construir recuerdos.

A mi familia, que ha estado a mi lado en cada desafío y logro. A mis padres, cuyo apoyo incondicional me acompañó durante toda mi etapa universitaria, agradeciéndoles por haber contribuido a formar la persona que soy hoy. A mis abuelas, por su cariño y respaldo constante, que me dieron la motivación constante para siempre sonreírle a las adversidades. Cada uno de ellos, con su amor, sus palabras y su presencia, hizo posible que este camino llegara a buen término.

A todas las mascotas que han sido parte de mi vida, a quienes siempre he considerado familia más que animales de compañía, y que con su presencia, lealtad y cariño también contribuyeron a forjar la persona que soy hoy.

A Ian, una amistad de años, con quien compartimos esfuerzos y desafíos, y con quien logramos sacar adelante nuestros estudios al mismo tiempo. A mis amigos, que fueron parte de este proceso durante años y cuya amistad hizo que todo fuera más fácil.

A mi polola, Zuelen, mi compañera incondicional en cada etapa de esta carrera. Gracias por siempre estar en cada momento, por tus palabras en los días difíciles, por celebrar conmigo cada pequeño logro y por recordarme siempre que era capaz. Tu apoyo, tu cariño y tu presencia hicieron que este camino no solo fuera posible, sino también más liviano, más humano y profundamente significativo. Este logro también es tuyo.

Gracias por todo.

Resumen

El objetivo de esta investigación es comprender como los facilitadores y obstaculizadores inciden y condicionan en la implementación de la Ley N° 21.180 de Transformación Digital del Estado en la Ilustre Municipalidad de La Calera, a fin de comprender los factores que condicionan su cumplimiento efectivo a nivel local. Con el fin de conseguir los objetivos se utiliza una metodología cualitativa, de tipo descriptivo y exploratorio, para abordar un estudio de caso único, cuyo análisis es sustentado por la Teoría del Cambio Organizacional y la Teoría Institucional. Esta investigación desarrolla dos fases: la primera, considera una revisión exhaustiva de documentación normativa y estratégica vinculada a la modernización municipal; y la segunda, lleva a cabo entrevistas semiestructuradas a informantes claves de los niveles directivo, técnico, operativo y político, definidos por su rol en el proceso de implementación. Los hallazgos indican que la transformación avanza impulsada por la presión coercitiva de la ley y el compromiso técnico, pero enfrenta obstaculizadores críticos como la restricción presupuestaria, la insuficiencia de capital humano y la persistencia de una cultura organizacional arraigada en el respaldo físico. Finalmente, la relevancia de esta investigación radica en el análisis situado de las tensiones entre el mandato normativo y la capacidad instalada en un gobierno local intermedio, evidenciando que la sostenibilidad del cambio requiere trascender el cumplimiento normativo hacia una internalización cultural y estratégica.

Palabras claves: Transformación digital – gestión municipal – cambio organizacional – modernización del Estado.

Abstract

The objective of this research is to qualitatively analyze the facilitators and obstacles that influence the implementation of Law No. 21.180 on the Digital Transformation of the State in the Municipality of La Calera, to understand the factors that condition its effective compliance at the local level. To achieve this purpose, a qualitative, descriptive, and exploratory methodology was employed through a single case study, whose analysis is grounded in Organizational Change Theory and Institutional Theory. The study was developed in two phases: the first involved an exhaustive review of normative and strategic documentation related to municipal modernization; and the second consisted of conducting semi-structured interviews with key informants from managerial, technical, operational, and political levels, selected based on their role in the implementation process. The findings indicate that the transformation is progressing, primarily driven by the coercive pressure of the law and the commitment of technical teams, but that it faces critical obstacles such as budgetary constraints, insufficient human capital, and the persistence of an organizational culture rooted in physical documentation. Finally, the relevance of this research lies in its situated analysis of the tensions between the normative mandate and the installed capacity of an intermediate-level local government, showing that the sustainability of the change requires moving beyond regulatory compliance toward cultural and strategic internalization.

Keywords: Digital transformation – municipal management – organizational change – public sector modernization.

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO	2
1. Contexto General: La Modernización del Estado y el Gobierno Digital	2
1.1. De la Burocracia Tradicional a la Nueva Gestión Pública (NGP).....	2
1.2. El Surgimiento del Gobierno Digital.....	3
2. La Transformación Digital como Política Pública en Chile	6
2.1 El desafío de implementar Políticas Publicas.....	6
2.2. Definición de Facilitadores y Obstaculizadores	6
2.3. La Ley N° 21.180 de Transformación Digital del Estado:	7
2.4. El Marco de Implementación: Gradualidad y Plazos (Ley 21.464 y DFL N° 1)	8
3. Antecedentes de la Investigación: Facilitadores y Obstaculizadores en la Implementación Digital	9
4. Fundamentación Teórica: Lentes para Analizar el caso	12
4.1. Teoría del Cambio Organizacional.....	13
4.2. Teoría Institucional.....	14
CAPÍTULO 2. METODOLOGIA	16
1. Objetivos	16
1.1. Objetivo General	16
1.2. Objetivos Específicos	16
2. Metodología de la Investigación	16
3. Población y muestra	18
3.1. Instrumentos de recogida de datos	18
3.3 Análisis de Datos.....	20
CAPÍTULO 3. RESULTADOS FASE 1: REVISIÓN DOCUMENTAL	22
1. Estudio de Caso: Caracterización de la Ilustre Municipalidad de La Calera	22
1.1. Contexto Geográfico	22
1.2. Estructura Administrativa Local.....	23
1.3. Relevancia para la Transformación Digital	26
2. Análisis del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) 2023–2027	29
2.1. Enfoque estratégico del PLADECO y su articulación con la Ley 21.180.....	30
2.2. Línea de Desarrollo Institucional del PLADECO 2023–2027	31
2.3. Menciones de Modernización en el PLADECO 2023-2027	34
3. Análisis de las Cuentas Públicas 2023 y 2024 y su vinculación con la Transformación Digital	35

3.1. Enfoque Institucional y Modernización en las Cuentas Públicas.....	36
3.2. Menciones a Tecnologías y Digitalización en las Cuentas Públicas	37
3.3. Elementos que Facilitan la Transformación Digital según las Cuentas Públicas	39
CAPÍTULO 4. RESULTADOS FASE 2: RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS.....	42
1. Perfil de los Entrevistados.....	45
2. Conocimiento y Apropriación de la Ley 21.180	47
2.1. Nivel de conocimiento diferenciado por rol.....	47
2.2. Percepciones sobre el propósito de la Ley	48
2.3. Apropriación práctica en el trabajo cotidiano	49
3. Liderazgo y Gobernanza del Cambio.....	49
3.1. Rol de las jefaturas en la implementación: Entre el respaldo formal y la ausencia de protagonismo.....	50
3.2. Caracterización del liderazgo directivo: La brecha entre la decisión política y la gestión operativa.....	52
3.3. Comité de Gobierno Digital: La tensión entre la constitución formal y la práctica	53
3.4. Comunicación estratégica desde la dirección: Del mandato normativo al relato de valor.	54
4. Recursos y Capacidades Técnicas.....	55
4.1. Disponibilidad de recursos tecnológicos: Entre la funcionalidad operativa y la obsolescencia.....	55
4.2. Disponibilidad de recursos humanos.....	57
4.3 Limitaciones presupuestarias: La dependencia del financiamiento externo	58
4.4. Soporte técnico y mecanismos de asistencia: La capacidad de respuesta ante la demanda interna.....	59
5. Capacitación y Procesos Formativos.....	60
5.1. Cobertura y frecuencia de capacitaciones: La dependencia de la oferta externa	61
5.2. Enfoque de la capacitación: Del aprendizaje instrumental a la ausencia de formación estratégica.....	62
5.3. Efectos percibidos en la adopción del cambio: Entre la habilitación operativa y la dependencia del soporte	63
6. Comunicación del Cambio y Canales de Soporte.....	64
6.1. Narrativa institucional predominante: El encuadre de la obligatoriedad legal.....	65
6.2. Canales internos de comunicación: La formalidad burocrática frente a la agilidad informal	66
6.3. Percepción de claridad en las instrucciones: La suficiencia operativa frente a la incertidumbre estratégica	67
6.4. Retroalimentación desde los funcionarios: La demanda de soporte como canal de retorno	68

7. Cultura Organizacional y Sostenibilidad	69
7.1. Cultura del papel y legitimidad simbólica del documento físico: La persistencia de la seguridad tangible	70
7.2. Confianza en el sistema digital: La validación de lo intangible	71
7.3. Formalización: La ley como sustituto del procedimiento interno	72
7.4. Valor del papel y significados organizacionales: El documento físico como fetiche de seguridad	74
7.5. Sostenibilidad del cambio y riesgo de retrocesos: La amenaza de la "letra muerta"	75
8. Procesos de Implementación y Operacionalización del Cambio	76
8.1. Flujo actual de trabajo: La convivencia híbrida entre lo digital y el papel	77
8.2. Deberes y obligaciones en torno al uso de plataformas: El cumplimiento como motor de la acción	78
8.3. Nivel de cumplimiento vs. internalización del cambio: La brecha entre acatar y transformar	80
CAPÍTULO 5. DISCUSIÓN	82
1. Dimensión estructural y de recursos: la brecha de capacidad	82
2. Dimensión cultural y contextual: el peso de la tradición y las lógicas institucionales	84
3. Dinámica de Implementación: Cumplimiento Normativo versus Apropiación Interna ..	85
4. Gobernanza y Liderazgo: La formalidad versus la práctica	87
5. Articulación Interna del Cambio: Comunicación, Capacidades y Procesos	90
5.1. Comunicación del cambio: entre la formalidad y la comprensión práctica	90
5.2. Capacidades internas: avances focalizados y brechas persistentes	91
5.3. Procesos internos: estandarización parcial y persistencia de lógicas burocráticas.....	91
6. Análisis Integrado de Facilitadores y Obstaculizadores	92
6.1. Facilitadores	92
6.2. Obstaculizadores	93
7. Síntesis interpretativa final de la discusión	95
CONCLUSIONES	98
Bibliografía	102
Anexos	106

ÍNDICE DE TABLAS

Cuadro 1. Revisión Documental	19
Cuadro 2. Organigrama de la Ilustre Municipalidad de La Calera.....	25
Cuadro 3. Entrevistados y su relevancia para la investigación.....	46

INTRODUCCIÓN

La transformación digital del Estado se ha consolidado como uno de los ejes centrales de la modernización pública en Chile, impulsada normativamente por la Ley N° 21.180, que establece un cambio estructural en la manera en que las instituciones gestionan sus procesos, documentos y servicios. Este nuevo marco regulatorio exige a los organismos públicos, incluidas las municipalidades avanzar hacia la digitalización integral de trámites, la interoperabilidad institucional y la eliminación progresiva del soporte en papel. En este contexto, la implementación de la normativa plantea desafíos diferenciados en el nivel local, donde las capacidades técnicas, organizacionales y culturales presentan importantes grados de variabilidad (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019) .

La Ilustre Municipalidad de La Calera, ha debido afrontar este proceso en un escenario marcado por limitaciones presupuestarias, una dotación mixta entre funcionarios de planta, contrata y honorarios, y una cultura administrativa históricamente arraigada en el respaldo físico de la información, limitaciones que no son propias únicamente a La Calera, sino que corresponden a dificultades recurrentes identificadas en municipios medianos y pequeños en Chile (Umaña, 2022). Al mismo tiempo, el municipio ha mostrado avances significativos en materia de digitalización de trámites y adopción de sistemas institucionales, lo que hace pertinente un análisis situado de los factores que facilitan o dificultan el cumplimiento de la ley.

En este marco, la presente investigación tiene por objetivo comprender como los facilitadores y obstaculizadores inciden y condicionan en la implementación de la Ley N.° 21.180 en la Ilustre Municipalidad de La Calera, articulando la revisión documental institucional con las percepciones de actores clave implicados en el proceso. Para ello, se desarrolló un estudio de caso único con enfoque cualitativo, sustentado teóricamente en la Teoría del Cambio Organizacional y en la Teoría Institucional, lo que permite interpretar los hallazgos más allá de la descripción operativa del proceso.

El valor de este estudio radica en ofrecer una comprensión profunda sobre cómo un municipio de tamaño intermedio enfrenta las exigencias de la transformación digital del Estado, evidenciando tensiones entre el mandato normativo, las capacidades internas y la cultura organizacional.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

Este capítulo establece los fundamentos conceptuales para "Comprender como los facilitadores y obstaculizadores inciden y condicionan en la implementación de la Ley N° 21.180". Para comprender los factores que condicionan el cumplimiento de esta ley a nivel municipal, es necesario seguir una estructura de "embudo": se comenzará por el paradigma global de la modernización del Estado, se decantará hacia el concepto específico de Gobierno Digital, y se concluirá con las teorías organizacionales que permitirán analizar el caso de estudio.

1. Contexto General: La Modernización del Estado y el Gobierno Digital

La Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado no es un fenómeno aislado, sino la consecuencia de una evolución global en el pensamiento sobre cómo debe funcionar la Administración Pública. Esta sección aborda los dos grandes paradigmas que dan contexto a tu ley: la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Gobierno Digital.

1.1. De la Burocracia Tradicional a la Nueva Gestión Pública (NGP)

Históricamente, el modelo de administración predominante fue el modelo burocrático weberiano. Este se basaba en la racionalidad, la estricta división de funciones, la jerarquía clara y la estandarización de procedimientos (Morales Casetti, 2014). El objetivo de este modelo era garantizar la imparcialidad, la predictibilidad y la eficiencia en el actuar del Estado, eliminando el patrimonialismo y la arbitrariedad.

Sin embargo, hacia las décadas de 1970 y 1980, este modelo comenzó a mostrar profundos signos de agotamiento. La burocracia, diseñada para la estabilidad, se reveló como una estructura lenta, rígida, costosa y excesivamente centrada en sus propios procesos internos. Se le criticaba por ser incapaz de adaptarse ágilmente a un entorno social y económico cada vez más dinámico y a demandas ciudadanas que exigían respuestas más rápidas y personalizadas (Rodríguez, 2019).

Como respuesta directa a esta "crisis de la burocracia", surgió un nuevo paradigma global de reforma del Estado conocido como la Nueva Gestión Pública (NGP). Este movimiento propuso una "reinvención del gobierno", buscando importar y adaptar técnicas de gestión probadas en el sector privado para mejorar el desempeño del sector público (UNIR, 2023).

La NGP modificó radicalmente el enfoque de la administración. Se transitó desde un modelo centrado en el *cumplimiento de procedimientos* (el "papeleo" y la norma) hacia un modelo centrado en la obtención de resultados (Ramírez-Alujas, 2011). Este nuevo paradigma se sustenta en un conjunto de principios clave que redefinieron la modernización del Estado:

- Búsqueda de la eficiencia y eficacia: El objetivo principal ya no es solo gastar el presupuesto asignado, sino lograr la máxima satisfacción de las necesidades ciudadanas al menor costo posible (UNIR, 2023).
- Orientación al cliente (Ciudadano): Este es uno de los cambios conceptuales más profundos. Se deja de ver al ciudadano como un "administrado" pasivo (un sujeto que obedece) y se le empieza a tratar como un "cliente" o "usuario" de servicios públicos. La calidad del servicio y la satisfacción del usuario se convierten en el eje central de la gestión (Chávez-Rivas & Heredia-Llatas, 2024).
- Gestión por objetivos y medición del desempeño: Se implementan indicadores de gestión y evaluaciones de desempeño para medir de forma objetiva si los servicios y políticas públicas están cumpliendo o no con las metas propuestas
- Introducción de competencia y mecanismos de mercado: Se fomenta la competencia entre proveedores (públicos o privados) para la prestación de servicios, bajo la premisa de que esto mejora la calidad y reduce los costos (UNIR, 2023).

Este cambio de paradigma (la NGP) fue el que generó la necesidad estructural de contar con herramientas que permitieran implementar esta nueva visión centrada en el ciudadano y la eficiencia. Fue la tecnología la que se consolidó como el principal habilitador de estos principios, dando paso al concepto de "Gobierno Digital".

1.2. El Surgimiento del Gobierno Digital

La Nueva Gestión Pública (NGP), con su énfasis en la eficiencia y la orientación al ciudadano requería un habilitador práctico para su implementación masiva. Este habilitador fueron las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). La incorporación de las TIC a la administración pública ha tenido una evolución conceptual propia, que es fundamental para entender el alcance de la Ley 21.180.

Inicialmente, el concepto predominante fue el de "Gobierno Electrónico" (e-Government). Esta primera etapa, desarrollada principalmente en las décadas de 1990 y 2000, se centraba en la digitalización de la información y la automatización de los procesos burocráticos existentes. No buscaba transformar el Estado sino hacer más eficiente la burocracia tradicional (Meijer & Bekkers, 2015). La literatura académica suele describir la evolución de este concepto a través de diferentes fases o generaciones (De Armas & De Armas, 2011):

1. Presencia: La primera fase, donde el gobierno simplemente publica información básica en línea. Son sitios web estáticos que funcionan como un folleto digital ("gobiernos en línea"), permitiendo un flujo de información unidireccional, pero sin interacción.
2. Interacción: Se habilitan las primeras formas de comunicación bidireccional. El ciudadano puede descargar formularios (para luego entregarlos físicamente) o enviar consultas por correo electrónico. La comunicación existe, pero aún es simple y no transaccional.
3. Transacción: El ciudadano puede realizar trámites y servicios completos en línea, como el pago de impuestos, la solicitud de certificados o la postulación a beneficios. El servicio se inicia y se completa en el canal digital.
4. Transformación: La cuarta generación, que va más allá del trámite. Implica una integración de servicios entre distintas agencias (la "ventanilla única") y una transformación de la relación con el ciudadano, incorporando principios de transparencia, participación y colaboración.

Un problema fundamental del "Gobierno Electrónico", es que seguía replicando la lógica burocrática del papel. Se le pedía al ciudadano que "subiera" digitalmente los mismos documentos que antes entregaba en una ventanilla, manteniendo la carga probatoria en la persona y no en el Estado.

Debido a estas limitaciones, el paradigma evolucionó hacia el concepto de "Gobierno Digital" (Digital Government), el cual representa una transformación más profunda. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define el Gobierno Digital no como un proyecto tecnológico, sino como un cambio cultural y de procesos. No

se trata solo de digitalizar lo existente, sino de repensar y rediseñar los procesos públicos aprovechando la tecnología para simplificar procedimientos y centrarse en las necesidades del usuario (OCDE, 2020).

Un Gobierno Digital maduro, según la OCDE, se caracteriza por ser (OCDE, 2020):

- Digital por diseño: Los procesos y servicios públicos se crean pensando en el formato digital desde su origen, no son adaptaciones de un proceso analógico.
- Impulsado por los datos: La administración utiliza los datos que genera como un activo estratégico para tomar mejores decisiones, diseñar políticas públicas basadas en evidencia y anticipar necesidades.
- Proactivo: El Estado deja de ser un actor pasivo que espera solicitudes. Se anticipa a las necesidades del ciudadano. Por ejemplo, en lugar de que un ciudadano tenga que *postular* a un subsidio, el Estado, al cruzar sus datos, identifica que cumple los requisitos y se lo ofrece proactivamente.

Para que este ecosistema de Gobierno Digital funcione, se sostiene sobre pilares tecnológicos y de gobernanza que son, precisamente, el núcleo de la Ley 21.180 que se estudia en esta tesis. Los principales pilares son (Cubo et al., 2022).

- Identidad Digital: La capacidad de acreditar la identidad de una persona en el mundo digital de forma segura y fehaciente, permitiéndole firmar documentos y realizar trámites.
- Interoperabilidad: Este es, quizás, el pilar más transformador y el corazón de la Ley 21.180. Es la capacidad de las organizaciones de interactuar para alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados previa y conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos institucionales a los que apoyan, mediante el intercambio de servicios, datos o documentos entre sus sistemas de TIC respectivos (Comisión Europea, 2010).
- Datos y Transparencia: La capacidad de gestionar y gobernar los datos públicos, permitiendo su apertura para generar valor económico y social, y facilitar el control ciudadano.

2. La Transformación Digital como Política Pública en Chile

Una vez establecido el contexto global de la modernización (NGP) y el Gobierno Digital, es necesario aterrizar estos conceptos en el desafío que enfrenta la administración pública. El paso de una idea a una acción concreta es el núcleo del estudio de las políticas públicas, y es en esta fase donde se inscribe el objetivo de esta tesis.

2.1 El desafío de implementar Políticas Publicas

El estudio de las políticas públicas distingue analíticamente entre la fase de formulación y la fase de implementación. La experiencia ha demostrado que una política pública, aunque este perfectamente diseñada en el papel, puede fracasar o ver distorsionados sus objetivos si su implementación es deficiente.

En este proceso surge lo que la literatura denomina la “brecha de implementación” (Camacho Monge, 2025). Esta brecha es la distancia, a veces significativa, que existe entre la promulgación formal de la política y su ejecución concreta en la realidad. Como señala (Aguilar, 2007), la implementación es el momento de la verdad de las políticas, donde la capacidad del gobierno es puesta a prueba.

La literatura sobre políticas públicas ha demostrado ampliamente que la implementación no es un proceso mecánico ni automático. Es, por el contrario, un fenómeno inherentemente complejo, político y organizacional. Lo que en el diseño de la ley parece ser un camino directo, en la práctica se revela como un proceso retorcido que requiere la coordinación de múltiples actores, con distintos intereses y capacidades (Peña, 2013). Es en esta etapa donde el diseño "top-down" (la ley creada desde el nivel central) se encuentra con la realidad "bottom-up" (los funcionarios que la aplican en el día a día), generando tensiones, adaptaciones y, a menudo, desviaciones del plan original (Aguilar, 2007).

2.2. Definición de Facilitadores y Obstaculizadores

Es precisamente dentro de esta "brecha de implementación" donde se sitúa el objetivo general de esta tesis. Para comprender por qué una política pública se aplica exitosamente o, por el contrario, se retrasa, es necesario analizar los factores que condicionan su ejecución en el territorio.

La literatura especializada en implementación de políticas públicas y en innovación pública ha categorizado estos factores en dos grandes grupos. (Santander et al., 2018).

- **Facilitadores:** Corresponden a todas aquellas condiciones, recursos, acciones o percepciones que ayudan a cerrar la brecha de implementación y contribuyente positiva y activamente al cumplimiento de los objetivos de la política (Santander et al., 2018).
- **Obstaculizadores:** Corresponden a todos aquellos obstáculos, déficits o resistencias que dificultan, impiden o frenan la ejecución de la política, ampliando así la brecha de implementación (Santander et al., 2018).

2.3. La Ley N° 21.180 de Transformación Digital del Estado:

La política pública central que se analiza en esta investigación es la Ley N° 21.180 de Transformación Digital del Estado, promulgada el 11 de noviembre de 2019. Esta normativa representa el cambio estructural más importante en la gestión administrativa chilena de las últimas décadas, al modificar la Ley N° 19.880 (Bases de los Procedimientos Administrativos) para establecer, como principio general, que todo procedimiento administrativo debe expresarse a través de medios electrónicos, salvo excepciones legales (Secretaría Gob Digital, n.d.).

- **Comunicaciones Oficiales Electrónicas:** Obliga a los órganos del Estado a registrar todas sus comunicaciones oficiales en una plataforma digital, eliminando el uso del papel para oficios y memorándums internos o externos.
- **Notificaciones Electrónicas:** Establece que las notificaciones a los ciudadanos se realizarán preferentemente por medios electrónicos, basándose en un registro único de domicilios digitales.
- **Procedimientos Administrativos Electrónicos:** Mandata que el inicio, la instrucción y la finalización de cualquier procedimiento administrativo (como la solicitud de un permiso o beneficio) debe realizarse en plataformas digitales.
- **Expediente Electrónico:** Obliga a la creación de un expediente digital único para cada procedimiento, que contenga todos los documentos, actuaciones y resoluciones asociadas, garantizando su integridad y trazabilidad.

- **Digitalización de Documentos:** Establece la obligación de los órganos de la administración de transformar a formato electrónico todos los documentos que reciban en soporte de papel, para su inmediata incorporación al expediente electrónico correspondiente.
- **Interoperabilidad:** Este es el principio rector que conecta todo el sistema. Exige que los órganos de la Administración del Estado compartan información entre sí a través de medios electrónicos seguros, evitando solicitar a las personas documentos que ya se encuentran en poder de la administración.

2.4. El Marco de Implementación: Gradualidad y Plazos (Ley 21.464 y DFL N° 1)

Dada la complejidad y magnitud del cambio que supone pasar de una cultura del papel a una 100% digital, el legislador estableció un mecanismo de implementación gradual. Este marco se encuentra regulado por dos normas clave que definen el contexto temporal y material de este estudio de caso (Secretaría Gob Digital, n.d.):

- El DFL N° 1 de 2020. Este decreto, dictado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), operacionaliza la gradualidad de la ley. Reconociendo las dispares capacidades tecnológicas y de recursos entre las distintas instituciones públicas, agrupó a los órganos de la Administración del Estado en tres categorías para su implementación (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2021):
 - Grupo A: Incluye a los órganos con mayor madurez tecnológica, como Ministerios, Servicios Públicos centrales y la Contraloría General de la República.
 - Grupo B: Incluye a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades de mayor tamaño o capitales provinciales.
 - Grupo C: Incluye al resto de las municipalidades y órganos con menores capacidades iniciales.
- La Ley N° 21.464 de 2022: Esta ley modificó la Ley 21.180 original para ajustar la gradualidad, reconociendo las dificultades prácticas observadas en la fase inicial. Su principal aporte fue establecer una "Fase de Preparación" obligatoria para que las instituciones identificaran y levantaran sus procesos antes de digitalizarlos, y

redefinir la tabla de plazos para cada fase y grupo, extendiendo el plazo máximo para la completa implementación de la ley hasta el 31 de diciembre de 2027 (División de Gobierno Digital, 2022).

La Ilustre Municipalidad de La Calera se encuentra clasificada dentro del Grupo B de implementación. Esta clasificación implica que la municipalidad enfrenta plazos intermedios, más exigentes que los de municipios más pequeños con respecto al Grupo C, pero con recursos y capacidades que pueden ser menores a los del gobierno central con respecto al Grupo A.

De acuerdo con la Ley N° 21.464, el cronograma de implementación obligatorio para el Grupo B es el siguiente:

1. 2022 – 2023. Fase de Preparación: Identificación y levantamiento de procesos.
2. 2024. Fase 1: Comunicaciones Oficiales Electrónicas.
3. 2025. Fases 3 y 6: Procedimientos Administrativos Electrónicos e Interoperabilidad.
4. 2026. Fases 4 y 5: Expediente Electrónico y Digitalización de documentos en papel.
5. 2027. Fase 2: Actos Administrativos Electrónicos (Implementación completa).

Este cronograma evidencia que la Ilustre Municipalidad de La Calera se encuentra actualmente (2025) en la etapa más crítica y compleja de su transformación: la digitalización de sus procedimientos de cara a la ciudadanía y la conexión a la red de interoperabilidad del Estado. Este contexto temporal convierte a la municipalidad en un caso de estudio de alta relevancia para analizar, en tiempo real, los factores facilitadores y obstaculizadores que están condicionando el cumplimiento de estas exigentes metas legales.

3. Antecedentes de la Investigación: Facilitadores y Obstaculizadores en la Implementación Digital

El propósito de esta sección es identificar los antecedentes empíricos existentes sobre los factores que actúan como facilitadores y obstaculizadores en procesos de transformación digital en el sector público. Esta revisión del "estado del arte" permite situar la presente investigación, identificar las brechas de conocimiento existentes y, posteriormente, en el

capítulo de Discusión, contrastar los hallazgos específicos de La Calera con la evidencia nacional e internacional.

La literatura especializada es unánime al señalar que la Transformación Digital en la administración pública trasciende la mera adquisición de tecnología. Un estudio clave centrado en los desafíos de la Ley 21.180 en los municipios chilenos, el de Umaña Mardones (2022), la define citando a otros autores como un "proceso continuo de adopción de un panorama digital" (Umaña, 2022) y más importante aún, como una "transformación cultural de la administración pública" (Umaña, 2022).

Debido a esta naturaleza compleja, su éxito no está garantizado. La investigación de Umaña Mardones (2022), que analizó 85 municipios chilenos, es el antecedente directo más relevante para esta tesis. Su estudio identifica "déficits que presenta la implementación de la norma en las administraciones locales", señalando explícitamente como obstaculizadores principales la falta de "planificación, recursos y comunicación". Además, destaca la "insuficiente colaboración, coordinación y orientación desde el nivel central" como una barrera externa clave.

El estudio de Umaña profundiza en estas brechas, demostrando que los municipios con mayores rezagos presentan graves carencias que actúan como obstaculizadores estructurales:

- Obstaculizador de Planificación: Un 84,3% de los municipios rezagados "no presenta ninguna herramienta" de planificación formal para la transformación digital.
- Obstaculizador de Recursos Financieros: Un 76,5% de estos municipios "señala no disponer de los recursos" financieros necesarios.
- Obstaculizador de Competencias (RR.HH.): Un 84,3% indica "no haber realizado alguna acción" de capacitación interna.

Los hallazgos de Umaña, centrados en el contexto municipal chileno, son consistentes con la literatura internacional sobre gestión pública, la cual ha superado la visión de que la tecnología es el factor determinante. Un consenso transversal en la investigación es que los principales obstáculos rara vez son puramente técnicos; son, fundamentalmente, humanos y organizacionales.

En base a Ramírez-Alujas, analizando las tendencias de modernización de la gestión pública en Chile y la región, identifica la cultura burocrática tradicional centrada en la norma, la jerarquía y el procedimiento como el principal obstaculizador para la innovación y la implementación de un gobierno orientado al ciudadano. En contraparte, el mismo autor señala el "apoyo político y directivo" como el facilitador indispensable para superar la inercia institucional y alinear a la organización con los nuevos objetivos (Ramírez-Alujas, 2011).

Para definir con mayor precisión qué se entiende por estos factores, la revisión sistemática de Santander et al. (2018) sobre "barreras y facilitadores" en la implementación de intervenciones (en este caso, en organizaciones del tercer sector, pero con hallazgos aplicables a la gestión pública) ofrece un marco robusto. Esta investigación agrupa los obstaculizadores más comunes identificados en la literatura en categorías como (Santander et al., 2018):

- Factores Financieros: Se refieren a las limitaciones económicas que afectan la implementación de iniciativas. Incluyen principalmente la falta de recursos y la inestabilidad presupuestaria, lo que dificulta sostener procesos de cambio o modernización en el tiempo.
- Factores Organizacionales: Corresponden a elementos internos de la institución que influyen en la implementación, como el liderazgo, la comunicación interna y la cultura organizacional. Cuando estos aspectos son débiles o rígidos, generan resistencia al cambio y dificultan la adopción de nuevas prácticas.
- Factores del Entorno Exterior: Agrupan condiciones externas que inciden en el proceso, como la colaboración con otras instituciones, el apoyo de organismos superiores o el contexto político. La falta de articulación externa puede generar obstáculos adicionales y ralentizar la implementación.

Esta revisión de antecedentes permite concluir que la literatura académica ha identificado un consenso transversal y robusto sobre los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de las iniciativas de modernización digital. En el ámbito de los obstaculizadores, los hallazgos son consistentes: la barrera más profunda y difícil de superar es la cultura organizacional burocrática (Ramírez-Alujas, 2011), que se manifiesta en una resistencia al cambio por parte de los funcionarios y directivos acostumbrados a las lógicas del papel y el

procedimiento formal. Esta inercia cultural, identificada como un obstáculo clave, se ve agravada por déficits estructurales, como la falta de recursos financieros y humanos y una escasa planificación estratégica que traduzca la obligación legal en un plan de acción concreto (Umaña, 2022).

En contrapartida, la literatura identifica como facilitadores clave aquellos factores que contrarrestan directamente estos obstáculos. El factor más determinante es el liderazgo político comprometido, es decir, el apoyo explícito y visible de la alta dirección. Este liderazgo es el que permite movilizar una gobernanza clara (una institucionalidad adecuada) y asignar los recursos necesarios para la capacitación continua del personal (Santander et al., 2018), factor clave para mitigar la brecha de competencias digitales y la resistencia al cambio.

Si bien estos factores de liderazgo, cultura y recursos son conocidos y validados a nivel general, la revisión de la literatura también expone un vacío de conocimiento significativo. Gran parte de la investigación como la de Umaña, se ha centrado en diagnósticos macro o en estudios sobre el gobierno central. Sin embargo, existe una carencia de evidencia empírica cualitativa que explore cómo estos factores interactúan y se condicionan mutuamente en el contexto específico de un municipio chileno de tamaño intermedio, como es la Ilustre Municipalidad de La Calera.

No se sabe lo suficiente sobre cómo un municipio con una alta dependencia del Fondo Común Municipal y una cultura organizacional tradicional gestiona la obligación de implementar, en un plazo acotado, las fases más complejas de la Ley 21.180 (Fases 3 y 6). Por lo tanto, esta investigación busca aportar evidencia empírica para llenar ese vacío, analizando la implementación no solo como un proceso técnico, sino como un fenómeno organizacional y cultural situado.

4. Fundamentación Teórica: Lentes para Analizar el caso

Para cumplir con el objetivo general de esta investigación de comprender como los facilitadores y obstaculizadores inciden y condicionan la implementación de la Ley 21.180, no basta con describir los hechos; es necesario interpretarlos bajo la luz de teorías probadas.

Estas teorías actúan como "lentes conceptuales" que permiten ordenar la realidad observada en la Ilustre Municipalidad de La Calera y clasificar los hallazgos.

Para este estudio de caso, se han seleccionado dos perspectivas teóricas complementarias: la Teoría del Cambio Organizacional, como eje principal para entender el *proceso interno* de transformación, y la Teoría Institucional, como lente complementario para comprender las *presiones externas* que motivan dicho cambio.

4.1. Teoría del Cambio Organizacional

Para comprender la implementación de la Ley N° 21.180 en la Ilustre Municipalidad de La Calera, es fundamental analizar cómo las organizaciones transitan de un estado conocido a uno nuevo y desconocido. La Teoría del Cambio Organizacional ofrece el marco para entender este proceso, definiendo el cambio como la ruptura del equilibrio existente para alcanzar un nuevo nivel de desempeño, impulsado por fuerzas internas o externas que presionan a la organización a modificarse (Romero et al., 2012).

Dentro de los múltiples modelos existentes, esta investigación adopta el Modelo de Tres Etapas de Kurt Lewin (Burnes, 2004). Este modelo es ampliamente reconocido en la literatura por su capacidad para simplificar un proceso complejo en fases manejables, lo que lo hace especialmente útil para analizar casos de transformación profunda como la digital

El modelo de Lewin estructura el cambio en las siguientes fases secuenciales (Burnes, 2004):

- **Descongelamiento:** Preparar a una organización para el cambio venidero comunicando por qué es necesario el cambio, idealmente eliminando las mentalidades y los comportamientos que se resisten al cambio.
- **Cambio o transición:** Durante el cambio real, las organizaciones implementan nuevos comportamientos, procesos y creencias.
- **Recongelamiento:** Una vez que se realiza el cambio, una organización lo consolida para reforzar los nuevos comportamientos y procesos, recompensando los nuevos enfoques y evitando un regreso a los antiguos.

4.2. Teoría Institucional

Si bien la Teoría del Cambio Organizacional permite analizar el "cómo" se gestiona la transformación internamente, es necesario un lente complementario que explique el "por qué" se inicia este proceso en una entidad pública. Para ello, esta investigación utiliza la Teoría Institucional, la cual postula que las organizaciones no operan en el vacío, sino que están profundamente influenciadas por su entorno social, legal y cultural.

Según esta perspectiva, la supervivencia de una organización pública no depende exclusivamente de su eficiencia técnica, sino principalmente de su legitimidad; es decir, de que sus acciones sean percibidas como deseables, adecuadas y apropiadas dentro del sistema de normas y valores de la sociedad (Restrepo, 2002).

El concepto central para este estudio es el de isomorfismo institucional, este concepto explica la tendencia de las organizaciones que comparten un mismo campo (como el sector municipal chileno) a volverse cada vez más similares entre sí en sus estructuras y procesos, no necesariamente para ser más eficientes, sino para cumplir con las expectativas externas y ganar legitimidad (Restrepo, 2002).

Se identifican tres mecanismos de isomorfismo que son directamente aplicables para analizar las presiones externas sobre una organización (Restrepo, 2002):

- **Isomorfismo coercitivo:** Resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones de las que se depende, así como por expectativas culturales de la sociedad. En este caso de estudio, la Ley N° 21.180 actúa como la presión coercitiva fundamental: es un mandato legal ineludible, fiscalizado por la Contraloría General de la República, que *obliga* al municipio a adoptar la transformación digital para mantener su legitimidad legal y operativa, independientemente de su voluntad interna.
- **Isomorfismo Mimético:** Surge en situaciones de alta incertidumbre o cuando las metas son ambiguas. Cuando una organización no tiene claro cómo enfrentar un desafío nuevo y complejo, tiende a modelarse a sí misma imitando a otras organizaciones que perciben como exitosas o más legítimas. Esto es relevante para

analizar si La Calera está adoptando soluciones propias o "copiando" modelos de municipios líderes en digitalización.

- Isomorfismo Normativo: Se deriva principalmente de la profesionalización. Los miembros de ciertas ocupaciones reciben una formación similar y participan en las mismas redes profesionales, lo que tiende a homogeneizar sus formas de ver los problemas y las soluciones. Estos profesionales actúan como vehículos que introducen "normas" externas de modernización dentro del municipio.

CAPÍTULO 2. METODOLOGIA

1. Objetivos

1.1. Objetivo General

Comprender cómo los facilitadores y obstaculizadores inciden y condicionan la implementación de la Ley N° 21.180 de Transformación Digital del Estado en la Ilustre Municipalidad de La Calera.

1.2. Objetivos Específicos

1. Identificar los principales facilitadores que han permitido el avance conforme a los plazos de la Ley N°21.180 en la Ilustre Municipalidad de La Calera.
2. Determinar los obstáculos técnicos, organizacionales y culturales que han dificultado la aplicación de la normativa en la gestión municipal.
3. Interpretar los resultados del proceso de implementación de la Ley 21.180 desde los marcos de la Teoría del Cambio Organizacional y la Teoría Institucional.

2. Metodología de la Investigación

Para abordar el problema de investigación y cumplir con los objetivos planteados, este estudio adopta un enfoque cualitativo. Esta perspectiva es la más idónea cuando se busca comprender fenómenos complejos en su contexto natural, profundizando en las experiencias, percepciones y significados que los propios actores (en este caso, los funcionarios municipales) atribuyen al proceso de transformación digital. Dado que el objetivo no es medir variables numéricas, sino identificar y comprender los factores facilitadores y obstaculizadores que emergen en la práctica cotidiana, el enfoque cualitativo permite la flexibilidad necesaria para explorar tanto las dinámicas internas de la organización como su interacción con las exigencias externas del entorno normativo.

En cuanto a su diseño, la investigación corresponde a un estudio de caso único. La unidad de análisis seleccionada es la Ilustre Municipalidad de La Calera. Este diseño se justifica por la necesidad de realizar un análisis intensivo y detallado de una realidad organizacional específica que, al estar seleccionada en el Grupo B de implementación de la Ley N° 21.180, enfrenta actualmente una etapa crítica de exigencias normativas (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2021). El estudio de caso permite analizar el fenómeno de la

transformación digital no como una variable aislada, sino como un proceso inserto en una estructura administrativa, una cultura organizacional y un contexto político local determinado.

El alcance de la presente investigación se define como exploratorio y descriptivo, una dualidad metodológica necesaria para abordar la naturaleza compleja y situada del fenómeno en estudio:

- Posee un carácter exploratorio en tanto se adentra en un terreno empírico aún poco desarrollado: La implementación cotidiana y real de la Ley N° 21.180 en un gobierno local de tamaño intermedio (Grupo B). Si bien existe literatura general sobre modernización estatal, este estudio busca indagar en las dinámicas específicas, tensiones emergentes y factores contextuales propios de la realidad local de la comuna.
- Simultáneamente, presenta un alcance descriptivo pues trasciende la mera detección del fenómeno para caracterizar con precisión sus manifestaciones operativas. El estudio se orienta a detallar las propiedades y perfiles de los facilitadores y obstaculizadores (en sus dimensiones técnicas, culturales y organizacionales), especificando cómo estos factores interactúan y condicionan el cumplimiento efectivo de las metas normativas en la municipalidad.

La elección de un estudio de caso único se fundamenta en la necesidad de abordar la profundidad de un fenómeno complejo dentro de su contexto real. Siguiendo a (Stake, 1986), este diseño permite examinar la particularidad y complejidad de un caso singular para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes; un enfoque esencial para esta investigación, dado que la implementación de la Ley N° 21.180 es inseparable del tejido administrativo y cultural específico de la Ilustre Municipalidad de La Calera, requiriendo una metodología capaz de captar las tensiones, resistencias y adaptaciones propias del cambio organizacional que abordajes más extensivos podrían pasar por alto.

3. Población y muestra

Dado que el caso es la organización, la población o universo relevante la constituyen todos los actores (directivos y funcionarios) que, por su rol, están vinculados al proceso de implementación de la Ley N° 21.180 dentro de la municipalidad.

La muestra fue elegida de forma no probabilística y de modo intencional o por criterio. Dado que el objetivo es cualitativo y busca comprender en profundidad el fenómeno, no se persigue la representatividad estadística, sino la riqueza y profundidad de la información obtenida de informantes clave.

Siguiendo la lógica de la tesis de referencia, se utilizaron criterios de selección para asegurar la pertinencia y diversidad de las perspectivas. Adaptando el criterio de máxima variación al interior de la organización, se buscaron distintas visiones sobre el mismo fenómeno. Los criterios de selección para los informantes fueron:

- Criterio de Rol Estratégico (Nivel Directivo): Informantes que participen en la toma de decisiones, la asignación de recursos y la definición política del proceso de transformación digital.
- Criterio de Rol Técnico (Nivel Implementador): Informantes que ejecuten, supervisen o den soporte técnico directo a la implementación. Por ejemplo, encargado de TIC, Encargado de Transformación Digital.
- Criterio de Experiencia Práctica (Nivel Usuario): Informantes que operen cotidianamente con los nuevos sistemas y procesos digitales, y que vivan directamente los efectos de la implementación. Por ejemplo, funcionarios de departamentos operativos.

3.1. Instrumentos de recogida de datos

La recolección de datos se llevó a cabo en dos fases, utilizando dos instrumentos principales para permitir la triangulación de la información: una revisión documental y entrevistas semiestructuradas.

- Fase 1: Revisión Documental: Se realizó una revisión de documentos, registros e informes vinculados al objeto de estudio, siguiendo la lógica de la tesis de referencia. El objetivo fue comprender el contexto normativo (las leyes), el contexto estratégico

(los planes municipales) y la estructura formal de la organización. Los contenidos y fuentes se detallan en la siguiente tabla:

Ámbito	Organización	Contenido	Fuente
Normativo	Congreso Nacional / SEGPRES	Ley N° 21.180, Ley N° 21.464, DFL N° 1.	Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).
Estratégico	I. Ilustre Municipalidad de La Calera	Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) 2023-2027.	Portal web municipal.
Organizacional	I. Ilustre Municipalidad de La Calera	Organigrama, Reglamentos Internos, Manuales de Procedimiento.	Portal web municipal
Gestión	I. Ilustre Municipalidad de La Calera	Cuentas Públicas	Portal web municipal.

Fuente: Elaboración Propia

- Fase 2: Entrevista Semiestructurada: Se optó por la entrevista semiestructurada, ya que esta permite una combinación de preguntas planificadas con la flexibilidad necesaria para explorar temas emergentes que surgen del diálogo. Se diseñó un guion de preguntas basado en las categorías conceptuales del marco teórico (Teoría del Cambio Organizacional e Institucional), orientado a indagar en las percepciones de los informantes sobre facilitadores y obstaculizadores. Previo a cada entrevista, se contactó a los participantes seleccionados, se les explicó el objetivo del estudio y se

les solicitó un Consentimiento Informado verbal. Este consentimiento garantizó el anonimato del participante y la confidencialidad de la información, asegurando su uso exclusivo para fines académicos. Las entrevistas fueron grabadas en audio con la autorización explícita de cada participante para asegurar la fidelidad de su posterior transcripción.

En relación con el tercer objetivo específico, la interpretación del proceso de implementación de la Ley N.º 21.180 desde los marcos de la Teoría del Cambio Organizacional y la Teoría Institucional se sustentó en un análisis interpretativo de los datos obtenidos mediante las entrevistas y la revisión documental. Esto permitió articular las categorías empíricas emergentes como liderazgo, resistencia, legitimidad, cultura organizacional y presiones institucionales, con las categorías teóricas definidas en el marco conceptual. De este modo, la metodología cualitativa utilizada no solo permitió describir experiencias y percepciones, sino también comprender cómo los fenómenos organizacionales observados dialogan con las lógicas del cambio institucional y con las dinámicas internas que influyen en la Transformación Digital.

3.3 Análisis de Datos

El análisis de los datos cualitativos buscó descubrir, interpretar y comprender en profundidad las percepciones y experiencias de los funcionarios municipales sobre el proceso de implementación de la Ley N.º 21.180, con el fin de identificar los facilitadores y obstaculizadores.

El procesamiento de la información, tanto de las entrevistas transcritas como de los documentos revisados, se realizó mediante la técnica de análisis de contenido temático. Este proceso siguió un protocolo estructurado, adaptado de (Hernandez-Sampieri, 2018), que consistió en las siguientes etapas:

1. Fase de Preparación de Datos: En primer lugar, todas las entrevistas de audio fueron transcritas íntegramente a formato de texto digital. Posteriormente, se realizó una "lectura flotante" o inicial de todo el material (transcripciones y documentos), con el objetivo de obtener una comprensión general del fenómeno.

2. Fase de Codificación: Esta fue la etapa central del análisis. Se procedió a codificar los textos, es decir, a asignar etiquetas conceptuales a los fragmentos de datos relevantes. Este proceso se guía por un sistema mixto de categorías:
 - Categorías Deductivas: Se definieron categorías iniciales basadas directamente en el Marco Teórico y los objetivos específicos. Para asegurar la recolección de datos pertinentes, la pausa de entrevista incluyó preguntas diseñadas para explorar cada concepto teórico clave de ambas teorías (ej. preguntas sobre "Liderazgo del Cambio", "Resistencia al Cambio" y "Cultura Organizacional" de la Teoría del Cambio Organizacional; y sobre "Isomorfismo Coercitivo" (Presión Normativa) e "Isomorfismo Mimético" de la Teoría Institucional).
 - Categorías Inductivas (Emergentes): De forma simultánea, se utilizó una codificación abierta para capturar temas, ideas y matices que emergieron directamente de las relaciones de los funcionarios y que no habían sido previstos en la teoría.

3. Fase de análisis e interpretación: Finalmente, los códigos y categorías se agruparon, compararon y refinaron para identificar patrones recurrentes y relaciones entre ellos. Los hallazgos de las entrevistas se triangularon con la información obtenida en la revisión documental para dar mayor validez al estudio. Esta síntesis permitió clasificar los hallazgos en los ejes centrales de la investigación (facilitadores y obstaculizadores), interpretando cómo estos impactan el cumplimiento de la ley en el municipio y permitiendo así responder a los objetivos de la investigación.

CAPÍTULO 3. RESULTADOS FASE 1: REVISIÓN DOCUMENTAL

1. Estudio de Caso: Caracterización de la Ilustre Municipalidad de La Calera

La Ilustre Municipalidad de La Calera es el sujeto central de análisis en este estudio, ya que representa un caso particularmente relevante para examinar la implementación de la Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado. Su característica institucional, demográfica y territorial la hace adecuada para comprender los desafíos y oportunidades de la digitalización municipal.

1.1. Contexto Geográfico

La comuna de La Calera se sitúa en la Provincia de Quillota, dentro de la Región de Valparaíso, en la zona central de Chile. Su extensión territorial es relativamente pequeña: aproximadamente 61 km², según datos oficiales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE, n.d.).

La Calera fue fundada el 6 de mayo de 1844, según registros históricos (SUBDERE, n.d.). Su origen está estrechamente ligado a la explotación de canteras de cal (carbonato de calcio), actividad que dio nombre a la comuna y que fue un motor económico en sus primeros años.

En el siglo XIX y comienzos del XX, la construcción del ferrocarril, especialmente la línea entre Santiago y Valparaíso reforzó su papel estratégico, posicionándola como un nodo ferroviario importante para el transporte de mercancías. Más aún, la instalación en 1908 de la fábrica “Cemento Melón” consolidó la actividad industrial, generando empleo local y estableciendo a La Calera como centro productivo de cemento.

El valor patrimonial también ha sido reconocido: la Estación Ferroviaria de La Calera y su tornamesa fueron declaradas Monumento Histórico Nacional, lo que evidencia la relevancia histórica del ferrocarril en la comuna.

En cuanto a su localización territorial, La Calera se encuentra conectada por la Ruta 5 Norte, lo que le otorga una posición estratégica en la red logística regional. Sin embargo, esta característica, aunque relevante para el desarrollo económico de la comuna, no constituye un factor determinante en los procesos de transformación digital municipal, pues la implementación de la Ley 21.180 depende principalmente de las capacidades institucionales

internas, la disponibilidad de recursos tecnológicos, la cultura organizacional y el cumplimiento de la normativa digital.

Según datos de la Subsecretaría del Trabajo, informe de agosto de 2025 (Subsecretaría del Trabajo, 2025), La Calera contaba con 50. habitantes distribuidos en 18.106 viviendas, lo que representa una densidad poblacional de aproximadamente 852,4 habitantes por km² (SUBDERE, n.d.).

El Plan Municipal de Cultura 2023-2026 reporta una cifra similar de 55.207 habitantes, según el Censo 2017, con una densidad de 818,23 hab/km² y una superficie de 60,5 km² (Borbarán et al., 2022). Respecto a la composición por género y edad, ese documento indica que el 20,6 % de la población es menor de 15 años, el 66,3 % se encuentra entre los 15 y 64 años, y un 13,1 % tiene 65 años o más, proyectando para 2020 una población cercana a los 53.591 habitantes.

1.2. Estructura Administrativa Local

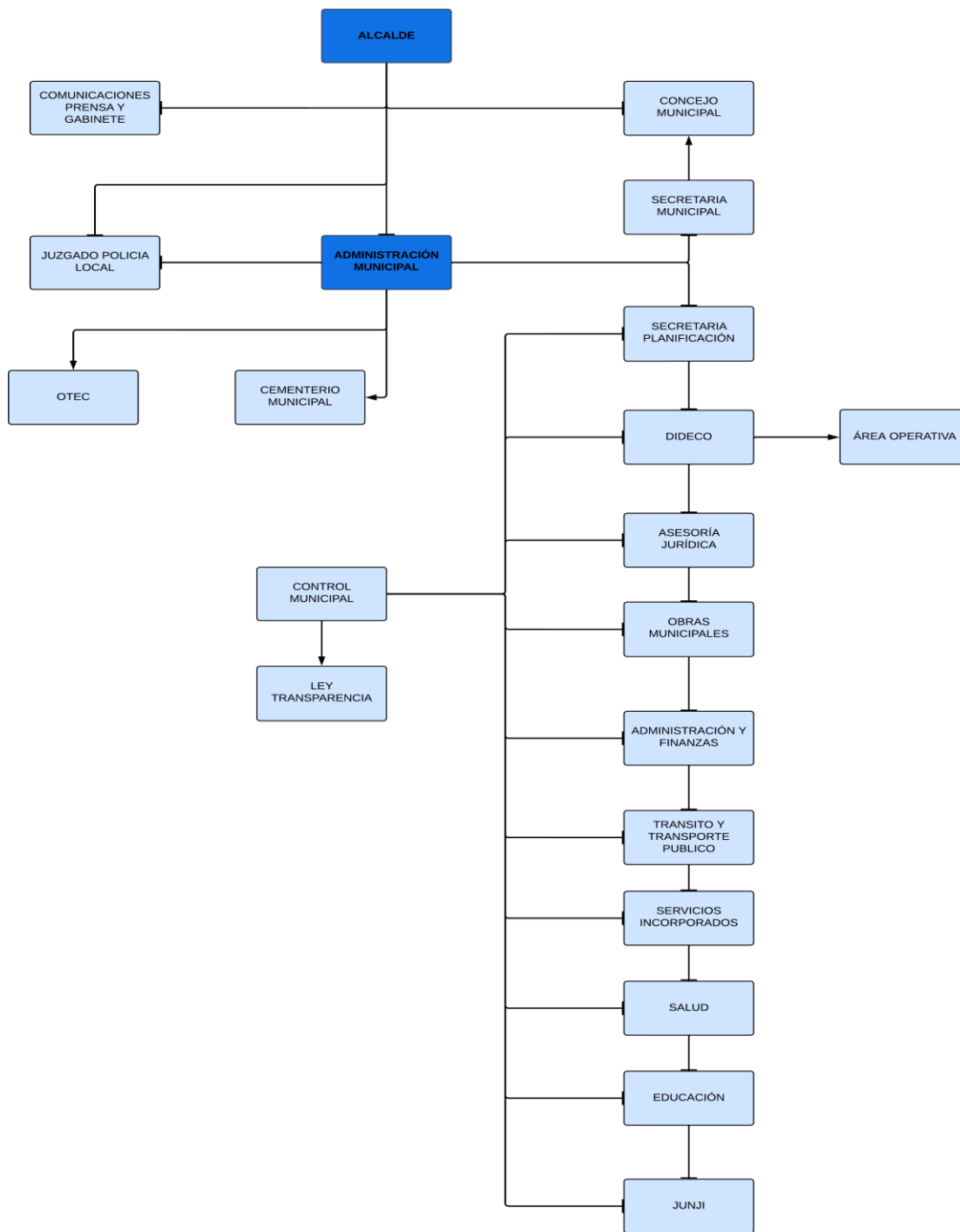
La estructura administrativa de la Ilustre Municipalidad de La Calera constituye un elemento central para comprender su capacidad de implementar la Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado. La digitalización de procesos y la adopción de nuevos sistemas tecnológicos no ocurren de manera aislada, sino que dependen del funcionamiento interno del municipio, de la distribución de responsabilidades, del flujo jerárquico y de la coordinación entre las distintas unidades. Por esta razón, antes de comprender y analizar los facilitadores y obstaculizadores derivados de la organización interna, es necesario comprender cómo se estructura formalmente el gobierno local.

En términos institucionales, la municipalidad opera bajo lo establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N.º 18.695), lo que determina su marco político-administrativo y define las áreas de gestión esenciales: Secretaría Municipal, Administración Financiera, Desarrollo Comunitario (DIDECO), Obras Municipales, Jurídica, Control, entre otras. Estas unidades configuran un entramado que debe colaborar para la correcta implementación de los componentes de la transformación digital, tales como la gestión documental electrónica, la interoperabilidad y los procedimientos administrativos digitales.

Asimismo, el municipio es encabezado por el alcalde, quien ejerce el rol de jefe superior del servicio. Su liderazgo, junto con el del cuerpo directivo, influye directamente en la priorización institucional de la modernización digital. La efectividad de la transformación digital depende en buena parte de la claridad de las líneas jerárquicas, de la comunicación interna y de la alineación de las diferentes unidades respecto a las obligaciones establecidas en la Ley 21.180 y su gradualidad.

En este contexto, es pertinente presentar el organigrama municipal, el cual permite visualizar la distribución formal de funciones y las dependencias internas que condicionan la implementación de tecnologías y procesos digitales. Su análisis es fundamental porque revela la ubicación de las unidades responsables de la transformación digital, tales como Informática, Secretaría Municipal o Control, y expone posibles cuellos de botella estructurales que puedan convertirse en obstaculizadores.

A continuación, se presenta el organigrama institucional de la Ilustre Municipalidad de La Calera, que servirá de base para comprender las dinámicas internas y su relación con los desafíos de la implementación digital.



Fuente: Organigrama Municipal, Transparencia Municipal, Link: https://drive.google.com/file/d/1_X_sFmb98SwxcCHq4ZeVc1j0rAGsmoF/view?usp=sharing

1.3. Relevancia para la Transformación Digital

La relevancia del caso de La Calera para analizar la implementación de la Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado no deriva únicamente de su descripción territorial o demográfica, sino de la manera en que estas características interactúan con las capacidades institucionales, los procesos administrativos y el nivel de madurez digital del municipio. En otras palabras, el valor del caso no es geográfico, sino organizacional. La comuna ofrece condiciones intermedias que permiten observar con claridad los factores que facilitan o limitan la transformación digital, lo cual coincide con lo señalado en la literatura internacional: las reformas digitales en el sector público se desarrollan de manera desigual según el nivel de capacidades previas, la estructura organizacional y los recursos disponibles (OCDE & CAF, 2023).

En primer lugar, el tamaño y densidad urbana de La Calera generan una demanda significativa por servicios municipales, lo que obliga a mejorar la capacidad de respuesta administrativa. Como indica Umaña (2022), los municipios con altos volúmenes de trámites presenciales “se ven presionados a acelerar la adopción de sistemas electrónicos y digitalizar sus procesos para evitar sobrecarga y colapso administrativo”. Así, la transformación digital en La Calera no es solo un requisito legal, sino también una necesidad funcional para sostener la atención ciudadana.

Además, su clasificación dentro del Grupo B del DFL N.º 1 de 2020 implica que se trata de una municipalidad con capacidades institucionales y tecnológicas intermedias. La literatura sobre implementación señala que los organismos medianos suelen estar en una “zona crítica”: poseen demasiados trámites para resolverlos con baja digitalización, pero no cuentan con todos los recursos de los organismos grandes para avanzar rápidamente (Pressman & Wildavsky, 1973). Este equilibrio vuelve relevante examinar cómo La Calera gestiona los plazos y exigencias de la Ley 21.180.

Un segundo elemento clave es que la transformación digital no solo requiere infraestructura, sino también alineamiento político y organizacional. La estructura interna de La Calera en términos de liderazgo, cultura organizacional y coordinación entre unidades influyen directamente en la forma en que se implementan los sistemas electrónicos y se rediseñan los procesos administrativos. Desde la perspectiva de la teoría institucional, el municipio está

sujeto a presiones normativas (cumplimiento de la ley), coercitivas (estándares definidos por Gobierno Digital y organismos de control) y miméticas (imitación de buenas prácticas de otros municipios o los estándares establecidos por Gobierno Digital), todas las cuales afectan su comportamiento organizacional (Di Maggio & Meyer, 1977).

En tercer lugar, los estudios nacionales sobre digitalización municipal muestran que la mayoría de los municipios en Chile presenta brechas importantes en materia de interoperabilidad, gestión documental electrónica, capital humano especializado y ciberseguridad. El Informe de Evaluación del Nivel de Madurez de Servicios Digitales confirma esta situación al evidenciar que el 70 % de los municipios se encuentra en un nivel “Básico” de digitalización, que el 67 % no cuenta con un plan formal de transformación digital, y que el 41 % carece de una política de ciberseguridad, además de que el 56 % declara no disponer de recursos digitales suficientes, y el 46 % no realiza capacitaciones internas sobre transformación digital (Lara, 2019).

Estas brechas estructurales muestran que, pese a que existe cierto avance en trámites electrónicos básicos, la ausencia de planificación estratégica, capacidades técnicas y mecanismos de gobernanza digital constituye un obstáculo significativo para la implementación de la Ley 21.180, tal como también lo advierte Umaña al analizar la realidad de los municipios chilenos.

Por otra parte, la experiencia municipal chilena demuestra que la digitalización no avanza de manera homogénea, sino que depende de factores estructurales como el presupuesto, la dotación, la estabilidad institucional y la cultura organizacional. En ese sentido, La Calera constituye un caso representativo de un municipio que debe cumplir con estándares nacionales exigentes, pero dentro de un contexto institucional donde los recursos, capacidades técnicas y tiempos son limitados.

En el caso de los municipios del Grupo B como la Ilustre Municipalidad de La Calera el nivel de madurez digital suele caracterizarse por avances en trámites electrónicos básicos (como permisos de circulación, patentes o certificados), mientras que persisten desafíos en ámbitos más complejos del proceso de transformación digital. Sin embargo, La Calera constituye una excepción parcial dentro de este patrón, ya que sí cuenta con un sistema de gestión documental digital, lo que le permite enfrentar con mejores bases las exigencias del

expediente electrónico. Además, el municipio se encuentra al día con el plan de gradualidad de la Ley 21.180: cumplió con la etapa de preparación en 2023, avanzó en comunicaciones oficiales digitales durante 2024, y actualmente desarrolla las obligaciones correspondientes a interoperabilidad y digitalización de solicitudes en 2025, quedando aún dentro del plazo legal para la implementación del expediente electrónico, cuyo vencimiento está fijado para 2026.

Asimismo, el contexto político y organizacional de La Calera influye en la transformación digital:

- El liderazgo del alcalde y directivos.
- La claridad en la asignación de responsabilidades.
- La existencia (o ausencia) de una unidad TIC fortalecida.
- La presencia de protocolos y procesos estandarizados.
- La comunicación interna.

Todos estos factores han sido citados por la OCDE como determinantes para que un organismo público avance en digitalización de manera sostenible (OCDE, 2020). Desde la teoría del cambio organizacional, estos elementos representan la base para generar procesos internos de adopción tecnológica y evitar resistencia o inercia burocrática.

Finalmente, la obligatoriedad legal constituye un elemento decisivo para este caso. La Ley 21.180 y su gradualidad modificada por la Ley 21.464 establecen que todos los organismos del Estado incluidos los municipios deben implementar el expediente electrónico, la gestión documental digital, la interoperabilidad y los procedimientos administrativos electrónicos. Esto convierte la transformación digital en un imperativo institucional, no en una opción, lo que intensifica la presión sobre municipios con capacidades intermedias como La Calera.

En síntesis, La Calera es un caso relevante porque reúne un conjunto de condiciones que permiten observar con claridad los desafíos y oportunidades del proceso de digitalización: demanda administrativa alta, capacidades institucionales medias, presión normativa elevada y una estructura organizacional que puede facilitar o limitar la implementación de la Ley 21.180.

2. Análisis del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) 2023–2027

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) 2023–2027 constituye el principal instrumento estratégico de planificación municipal establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Su actualización es un proceso obligatorio y periódico que orienta el desarrollo económico, social, territorial e institucional de la comuna, articulando la gestión municipal con las prioridades definidas por la comunidad y los lineamientos regionales y nacionales de política pública. En el caso de La Calera, el PLADECO vigente fue elaborado mediante una metodología participativa con talleres territoriales, encuestas ciudadanas y la sistematización de diagnósticos multisectoriales, lo que refuerza su legitimidad y su condición de “carta de navegación” para el período 2023–2027 (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023).

En su introducción, el documento subraya que el PLADECO debe:

- Integrar la participación comunitaria.
- Mantener coherencia vertical con políticas nacionales y regionales.
- Debe ser operativo y orientar la inversión.
- Preservar flexibilidad para su actualización.
- Adoptar un enfoque estratégico de largo plazo.

Estos principios permiten que el instrumento entregue directrices claras para la gestión municipal, incluidas áreas relevantes para la Transformación Digital, como planificación institucional, gestión de recursos humanos, infraestructura de servicios y capacidades de innovación administrativa.

Desde un punto de vista institucional, el PLADECO describe a La Calera como una comuna con un entramado organizacional en proceso de modernización, enfrentando desafíos en áreas como conectividad, desarrollo económico local, servicios comunales, seguridad ciudadana y gestión ambiental (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b). Estos diagnósticos permiten contextualizar la necesidad de digitalizar procesos, profesionalizar equipos y fortalecer la capacidad administrativa del municipio, elementos clave para la adecuada implementación de la Ley N.º 21.180.

2.1. Enfoque estratégico del PLADECO y su articulación con la Ley 21.180.

El enfoque estratégico del PLADECO enfatiza la alineación entre:

- Las necesidades detectadas en el diagnóstico comunal.
- La visión de desarrollo local.
- Las capacidades institucionales del municipio.

Si bien el PLADECO no dedica un eje específico a la Transformación Digital, sí incorpora elementos estratégicos estrechamente vinculados:

- Mejorar la gestión institucional
- Optimizar procesos internos
- Potenciar la transparencia y acceso a la información
- Fortalecer la relación entre el Estado y la Comunidad
- Apoyar mecanismos de participación ciudadana

A partir de estos elementos, el PLADECO evidencia una orientación estratégica compatible con los principios de la Transformación Digital del Estado, aun cuando no la mencione de manera explícita. La inclusión de objetivos asociados a gestión interna, modernización organizacional, fortalecimiento institucional y acceso ciudadano a la información refleja un reconocimiento de que el municipio requiere avanzar hacia formas de gestión más eficientes, coordinadas y tecnológicamente apoyadas (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b). En particular, la modernización de procesos, la estandarización de procedimientos, el mejoramiento continuo de la atención ciudadana y el fortalecimiento de la infraestructura informacional son componentes indispensables para el cumplimiento de la Ley 21.180, lo que convierte al PLADECO en un marco estratégico indirecto pero significativo para este proceso.

Asimismo, el énfasis en transparencia, acceso a la información y participación ciudadana se vincula con las obligaciones de digitalización progresiva que la normativa exige, especialmente en materias de comunicaciones oficiales, disponibilidad de información pública y digitalización de trámites municipales. El fortalecimiento de estos ámbitos no solo

mejora el vínculo entre el Estado local y la comunidad, sino que también prepara al municipio para alcanzar niveles superiores de madurez digital, permitiendo que la ciudadanía acceda a servicios de manera más ágil, eficiente y estandarizada.

Por otro lado, la apuesta por mejorar la gestión institucional y optimizar procesos internos constituye uno de los elementos centrales que sustentan la capacidad del municipio para implementar adecuadamente la Transformación Digital. La reorganización interna, la capacitación funcionaria, la mejora del clima laboral y la incorporación de tecnologías de información son condiciones necesarias para asegurar que los avances digitales no se limiten a cumplir una exigencia normativa, sino que produzcan transformaciones sostenibles en el funcionamiento municipal. En este sentido, el PLADECO reconoce explícitamente la necesidad de fortalecer áreas clave como los sistemas de información, la modernización tecnológica y la eficiencia operativa, lo que lo convierte en un instrumento que dialoga directamente con los desafíos identificados por Gobierno Digital en su plan de gradualidad (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).

Finalmente, al incluir líneas estratégicas orientadas a fortalecer la vinculación con la comunidad y ampliar los mecanismos de participación, el PLADECO incorpora elementos que coinciden con los principios de un Estado más abierto, accesible y cercano. La digitalización de trámites, la habilitación de canales electrónicos de comunicación y la entrega oportuna de información pública son componentes que potencian la participación ciudadana, aspecto que la literatura internacional destaca como un beneficio directo de los procesos de transformación digital en gobiernos locales.

En conjunto, estos elementos muestran que, aunque el PLADECO no incluya un eje explícito de Transformación Digital, sí establece un marco estratégico funcional y coherente con los requerimientos de la Ley 21.180, convirtiéndose en un soporte institucional relevante para la modernización del municipio y la mejora continua de su gestión.

2.2. Línea de Desarrollo Institucional del PLADECO 2023–2027

La Línea de Desarrollo Institucional del PLADECO 2023–2027 constituye uno de los componentes estratégicos más relevantes para comprender el estado de las capacidades

municipales y su relación con los procesos de Transformación Digital. Este eje se orienta a fortalecer la estructura organizacional, la gestión de personas, los recursos tecnológicos y los mecanismos de relación con la comunidad, reconociendo que el desarrollo de la comuna depende en gran medida de la calidad de su gestión interna y de la modernización del aparato municipal. En términos generales, el PLADECO sostiene que la institución debe avanzar hacia una administración más eficiente, moderna y cercana, capaz de responder a las demandas ciudadanas mediante procesos claros, ágiles y apoyados en tecnologías pertinentes (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).

El plan identifica como prioridad el fortalecimiento de la estructura organizacional municipal, lo que implica revisar y actualizar los reglamentos internos, manuales de procedimientos y perfiles de cargo. Esta medida busca mejorar la coordinación entre unidades, clarificar responsabilidades y asegurar que la organización cuente con las capacidades adecuadas para cumplir sus funciones. Según el PLADECO, avanzar hacia una estructura más clara y operativa es fundamental para reducir duplicidad de funciones, mejorar la comunicación interna y favorecer la modernización administrativa, condiciones esenciales para la implementación posterior de tecnologías de gestión y sistemas digitales (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).

Otro componente central es el fortalecimiento de la gestión de personas, específicamente a través de programas de capacitación, actualización de perfiles laborales y acciones destinadas a mejorar el clima organizacional. El PLADECO subraya que el desempeño municipal depende en gran medida de las competencias de su personal y que las transformaciones institucionales, incluida la digitalización, requieren capacidades técnicas y administrativas adecuadas. Así, el plan propone impulsar procesos de inducción, formación continua y profesionalización, con el objetivo de dotar al municipio de un capital humano capaz de enfrentar los desafíos de una administración moderna y orientada al servicio público (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).

En línea con estas necesidades, el PLADECO integra explícitamente iniciativas de modernización tecnológica, tales como la creación de una Intranet Municipal, la automatización progresiva de servicios, y la habilitación de herramientas digitales que

faciliten la gestión interna. Entre ellas destaca la implementación de un Sistema de Información Geográfico (SIG) para apoyar la planificación territorial, el ordenamiento urbano y la toma de decisiones municipales. Estas iniciativas revelan un interés institucional por avanzar hacia modelos de gestión más digitales, interoperables y basados en datos, aunque el plan no las articule bajo un eje específico de Transformación Digital. (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).

El plan también contempla el mejoramiento de la infraestructura municipal y de los espacios de trabajo, indicando la necesidad de entornos adecuados y equipados para el desempeño de las funciones públicas. Este elemento, aunque menos visible, es clave para procesos de digitalización y modernización, ya que la adopción de tecnologías y la implementación de nuevos sistemas administrativos requieren condiciones materiales adecuadas, conectividad estable y recursos físicos que sostengan la operación institucional (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).

Finalmente, en la línea institucional incorpora acciones destinadas a fortalecer la relación entre el municipio y la comunidad, mediante estrategias de comunicación, actualizaciones permanentes de la página web municipal, y mecanismos de participación ciudadana más accesibles. Este componente refuerza la necesidad de transparentar información, modernizar los canales de comunicación y facilitar el acceso de la ciudadanía a los servicios locales, aspectos que coinciden directamente con los principios de la Ley 21.180 y con los estándares de gobierno abierto promovidos en la gestión pública contemporánea (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).

En conjunto, la Línea de Desarrollo Institucional del PLADECO 2023–2027 configura un marco estratégico que, aunque no plantea explícitamente un proceso de Transformación Digital, sí incorpora las condiciones estructurales necesarias para su implementación: fortalecimiento de capacidades internas, modernización de procesos, adopción de tecnologías, profesionalización del personal y mecanismos de relación más eficientes con la comunidad. Estos elementos permiten afirmar que el PLADECO funciona como un soporte indirecto pero esencial para la implementación de la Ley 21.180 en la Ilustre Municipalidad

de La Calera, alineando el desarrollo institucional local con los requisitos de la digitalización estatal.

2.3. Menciones de Modernización en el PLADECO 2023-2027

A lo largo del Plan de Inversiones y los lineamientos estratégicos del PLADECO, se identificaron acciones explícitas que evidencian un enfoque orientado a la transformación digital.

Entre las menciones más relevantes, que actúan como facilitadores documentales para la implementación de la ley, se encuentran:

- Programa de Modernización Digital Municipal: Esta iniciativa, inscrita en el ámbito institucional del Plan de Inversiones, se define como un esfuerzo estructural que incluye acciones de digitalización de procesos y automatización interna. Específicamente, el PLADECO proyecta la implementación de una "Intranet" corporativa y un "Programa de automatización de los servicios municipales para atención a la comunidad". Esto demuestra una intención formal de transitar desde la gestión manual hacia plataformas digitales que agilicen el flujo de información interno y la entrega de servicios al ciudadano, alineándose directamente con el principio de "cero filas" de la Ley 21.180 (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).
- Habilitación de Sistemas de Información Territorial (SIG): El plan contempla la incorporación de herramientas digitales avanzadas para la gestión del territorio, específicamente la "Habilitación de un sistema de información territorial comunal (SIG)". Esta tecnología permite georreferenciar datos y gestionar la información urbana de manera digital, lo cual es un paso fundamental para digitalizar los procesos de la Dirección de Obras y la SECPLA, áreas críticas que la Ley 21.180 exige integrar al expediente electrónico (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).
- Actualización de Canales Digitales (Página Web): Se establece como iniciativa de inversión la "Actualización página web municipal". En el contexto de la Ley de Transformación Digital, esto trasciende la mera comunicación institucional; implica preparar el "front-office" digital del municipio para soportar las notificaciones

electrónicas y la ventanilla única de trámites que la normativa exige implementar en la Fase 3. El PLADECO reconoce la web como el canal clave para la "Vinculación con la Comunidad" (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).

- Fortalecimiento de la Infraestructura Tecnológica: El diagnóstico del PLADECO (Análisis FODA del ámbito Institucional) identifica explícitamente como una debilidad la "necesidad de actualizar el equipamiento tecnológico computacional para adaptarse a los nuevos tiempos que se viven". Esta mención es crítica, pues reconoce documentalmente la brecha de infraestructura (hardware obsoleto) como un obstaculizador que debe ser subsanado mediante inversión para poder soportar los nuevos sistemas de gestión digital (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).
- Mejora de Sistemas de Información y Procesos Internos: Finalmente, el plan incluye iniciativas para la "Definición de perfiles laborales y manual de procedimientos" y el "Plan de gestión de procesos internos". Aunque no son exclusivamente tecnológicos, estos elementos son la base administrativa necesaria para la interoperabilidad. La Ley 21.180 exige que los procesos estén estandarizados antes de ser digitalizados; por tanto, esta iniciativa del PLADECO actúa como un facilitador procedimental indispensable para la futura automatización (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).

En síntesis, la revisión del PLADECO 2023-2027 permite concluir que existe una coherencia estratégica entre las obligaciones de la Ley 21.180 y la planificación local. La transformación digital no es un tema ajeno a la carta de navegación de La Calera; por el contrario, está presente en su diagnóstico de necesidades y en su cartera de inversiones, lo que constituye un antecedente favorable para el proceso de implementación.

3. Análisis de las Cuentas Públicas 2023 y 2024 y su vinculación con la Transformación Digital

Las Cuentas Públicas correspondientes a los años 2023 y 2024 constituyen fuentes oficiales fundamentales para evaluar el estado actual de la gestión municipal, los avances administrativos y las prioridades institucionales declaradas por la Ilustre Municipalidad de La Calera. Estos documentos permiten identificar no solo los logros y dificultades del

período, sino también los énfasis estratégicos que orientan la modernización de la gestión local, incluyendo aspectos directamente vinculados con la Transformación Digital del Estado.

En ambas cuentas se observa una tendencia consistente hacia la modernización institucional, reflejada en iniciativas de mejoramiento de la gestión interna, actualización de herramientas tecnológicas, fortalecimiento de la atención ciudadana y ampliación de las capacidades administrativas del municipio. Estos elementos, aun formulados bajo marcos de acción específicos, dialogan directamente con los requerimientos de la Ley 21.180, especialmente en materias de digitalización de procesos, comunicaciones electrónicas, interoperabilidad y profesionalización del capital humano municipal.

3.1. Enfoque Institucional y Modernización en las Cuentas Públicas

Tanto en la Cuenta Pública 2023 como en la de 2024, la Ilustre Municipalidad de La Calera pone énfasis en la mejora continua de la gestión interna, la eficiencia administrativa y el fortalecimiento de capacidades organizacionales. Entre los aspectos más destacados se encuentran:

Profesionalización y capacitación del personal municipal: Ambas cuentas públicas reportan avances en programas de formación funcionaria, talleres de capacitación y fortalecimiento institucional orientado a elevar las competencias técnicas del personal municipal. La profesionalización del recurso humano es reconocida como una condición indispensable para enfrentar procesos de digitalización, especialmente en áreas como tramitación electrónica, gestión documental, interoperabilidad y atención digital al ciudadano (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023a)(Ilustre Municipalidad de La Calera, 2024).

Fortalecimiento de la gestión interna y actualización de procesos: Las cuentas destacan iniciativas destinadas a mejorar la organización administrativa, como la optimización de procedimientos, la revisión de procesos internos y la implementación de herramientas de gestión orientadas a lograr mayor eficiencia y control institucional. Estas acciones se alinean con los principios de estandarización y modernización necesarios para cumplir con las fases de la Ley 21.180 (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2024).

{

En síntesis, el análisis transversal de las Cuentas Públicas 2023 y 2024 permite constatar que la Ilustre Municipalidad de La Calera no ha enfrentado la modernización como un evento aislado, sino como un proceso de gestión continua. Las iniciativas de profesionalización funcionaria, optimización de procesos y mejora de infraestructura no solo responden a necesidades operativas inmediatas, sino que constituyen facilitadores estructurales claves para la implementación de la Ley N° 21.180. Al fortalecer la base administrativa y el capital humano, el municipio está generando las condiciones habilitantes necesarias para soportar la carga técnica y cultural que impone la transformación digital, alineando así sus recursos internos con las exigencias normativas externas de digitalización e interoperabilidad.

3.2. Menciones a Tecnologías y Digitalización en las Cuentas Públicas

Aunque las Cuentas Públicas 2023 y 2024 no presentan un capítulo exclusivo de “Transformación Digital”, contienen múltiples referencias a iniciativas tecnológicas y de modernización que guardan relación directa con las exigencias y fases de la Ley N.º 21.180. A continuación, se analizan en detalle estas menciones, su estado según las cuentas y su encaje con las fases de la Ley.

Digitalización de procesos y trámites (vinculación con la fase de digitalización de solicitudes en papel / procedimiento electrónico)

La digitalización de procesos y trámites es una de las iniciativas recurrentes en las cuentas y en el PLADECO. Esta línea de trabajo se vincula directamente con las fases medias de la Ley 21.180 específicamente con la digitalización de solicitudes en papel y la implementación progresiva de procedimientos electrónicos que obligan a los organismos a migrar trámites y solicitudes hacia formatos digitales y a garantizar la posibilidad de atención remota y notificaciones electrónicas (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019).

Evidencias

- La Cuenta Pública 2023 registra proyectos y presupuestos orientados a la automatización de servicios y a la modernización de la atención al público, con actividades que incluyen la digitalización de formularios, simplificación de trámites y puesta en marcha de servicios en línea (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023a)

- La Cuenta Pública 2024 reitera avances en la automatización y la “programación” de proyectos que buscan digitalizar la atención ciudadana, así como la actualización de canales digitales para trámites y notificaciones. Esto encaja con la etapa obligatoria de digitalización prevista en la gradualidad legal (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2019) (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2024).

Estas acciones son coherentes con la fase de la Ley 21.180 que exige transformar solicitudes en papel a formatos electrónicos y habilitar la atención vía canales digitales. La evidencia indica que La Calera ha identificado la digitalización de trámites como prioridad y ha destinado recursos y planificación para ello.

Mejoramiento de sistemas tecnológicos y conectividad (vinculación con la fase de interoperabilidad y preparación del expediente electrónico)

Los requerimientos de la Ley 21.180 no se agotan en ofrecer trámites en línea: para que esos trámites sean efectivos y seguros se requiere interoperabilidad entre sistemas y la implementación del expediente electrónico a mediano plazo. En este sentido, los anuncios de inversión en infraestructura TIC, actualización de equipamiento y mejoras en conectividad que aparecen en las cuentas resultan cruciales.

Evidencias

- La Cuenta Pública 2024 describe proyectos de actualización tecnológica y mejoras en conectividad interna, así como inversiones en equipamiento que facilitan la operación de sistemas corporativos. Estas medidas se presentan como mejoras necesarias para permitir procesos más automatizados y la futura interoperabilidad entre sistemas (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2024).

Transparencia activa y acceso a la información (vinculación con la fase de comunicaciones digitales / disponibilidad de información)

Una parte central de la Ley 21.180 es la obligación de las entidades públicas de fortalecer las comunicaciones electrónicas oficiales y facilitar el acceso a información pública digital. Las Cuentas Públicas muestran avances y compromisos relacionados con transparencia y publicaciones.

Evidencias

- La Cuenta Pública 2023 comunica acciones orientadas a la mejora de transparencia, publicación de información y rendición de cuentas, lo que incluye la difusión de datos relevantes para la ciudadanía y mejoras en la disponibilidad de información pública (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023a).
- La Cuenta Pública 2024 incluye iniciativas para la actualización de la página web y la ampliación de canales digitales de información, lo que refuerza la política de transparencia activa y la comunicación institucional (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2024)

Estas acciones están alineadas con la fase de comunicaciones digitales de la Ley (ejecutada como una de las primeras etapas del calendario de implementación), que exige que los organismos adopten canales electrónicos oficiales para la comunicación con la ciudadanía. La Calera muestra un avance en la senda de cumplir esa fase: la actualización del sitio web, la publicación de información programática y las acciones de transparencia son pasos concretos que facilitan la transición hacia servicios más completos y notificaciones electrónicas.

3.3. Elementos que Facilitan la Transformación Digital según las Cuentas Públicas

El análisis integrado de las Cuentas Públicas 2023 y 2024 de la Ilustre Municipalidad de La Calera revela un conjunto de elementos que funcionan como facilitadores institucionales, tecnológicos y organizacionales para la implementación de la Ley N.º 21.180 de Transformación Digital del Estado. Si bien dichos documentos no abordan explícitamente la Transformación Digital como un eje estructural, sí muestran señales claras de un proceso progresivo de modernización municipal que se alinea con las exigencias normativas y con los plazos establecidos en el plan nacional de gradualidad.

En primer lugar, ambos reportes anuales incorporan un diagnóstico institucional que reconoce la necesidad de modernizar procesos administrativos, fortalecer la gestión interna y mejorar la infraestructura tecnológica. Este reconocimiento es fundamental, ya que la literatura especializada señala que uno de los mayores obstáculos en la digitalización del sector público es precisamente la ausencia de autodiagnóstico y la falta de conciencia

institucional respecto de las brechas a superar. En el caso de La Calera, la Cuenta Pública 2023 explicita déficits en equipamiento computacional, conectividad interna y actualización de herramientas tecnológicas, identificándolos como aspectos prioritarios para la gestión municipal (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023a). Esta mención constituye un facilitador relevante, porque posiciona la modernización como un objetivo reconocido a nivel organizacional, abriendo espacio para iniciativas presupuestarias y técnicas que desde entonces comienzan a articularse con mayor claridad (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2024).

Un segundo elemento facilitador se relaciona con la profesionalización y capacitación del personal municipal, señalada en ambos documentos como un eje de trabajo permanente. La Cuenta Pública 2024 destaca programas de formación funcionaria, talleres, capacitaciones técnicas y acciones de fortalecimiento del clima organizacional, con el propósito de dotar al personal de competencias acordes a una gestión pública más moderna y orientada a resultados. Estos avances son coherentes con la línea de desarrollo institucional del PLADECO 2023–2027, que subraya la importancia de profesionalizar la dotación municipal, actualizar perfiles laborales y mejorar la coordinación interna como condiciones habilitantes para procesos de digitalización más complejos (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b). En el marco de la Ley 21.180, esta profesionalización adquiere particular relevancia, ya que la implementación de sistemas de interoperabilidad, expediente electrónico y digitalización de trámites exige que los funcionarios manejen plataformas digitales, gestionen documentación electrónica y adopten nuevas lógicas de trabajo.

Un tercer facilitador corresponde a los avances en digitalización y automatización de servicios, mencionados tanto en las cuentas públicas como en el PLADECO. La Cuenta Pública 2023 reporta iniciativas orientadas a la simplificación de trámites, incorporación de plataformas electrónicas y uso de sistemas digitales para la atención ciudadana, los cuales se consolidan en 2024 con nuevas acciones de actualización de canales digitales y mejoras tecnológicas en áreas críticas del municipio (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2024). Estos avances se encuentran directamente alineados con las fases de implementación de la Ley 21.180, particularmente con la digitalización de solicitudes en papel, la atención electrónica y la obligación de disponer de comunicaciones oficiales digitales. De esta forma, las acciones

descritas no solo modernizan la interacción con la comunidad, sino que también sientan las bases para integrar procesos administrativos internos mediante interoperabilidad.

Asimismo, debe destacarse la presencia de inversiones estratégicas destinadas a mejorar la infraestructura tecnológica, aspecto considerado en el PLADECO 2023–2027 como una necesidad urgente debido al envejecimiento del equipamiento y las limitaciones de conectividad municipal (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b). La actualización de hardware, el fortalecimiento de redes internas y la implementación de herramientas digitales no solo incrementan la capacidad administrativa del municipio, sino que además proporcionan los cimientos técnicos necesarios para soportar sistemas más complejos como el expediente electrónico o las integraciones de datos interdepartamentales. En términos de la Transformación Digital, estos elementos constituyen precondiciones críticas para avanzar desde un estadio inicial de digitalización hacia uno más maduro y sostenible en el tiempo.

Finalmente, las cuentas públicas evidencian un esfuerzo sostenido por fortalecer la vinculación digital con la comunidad, mediante la actualización del sitio web, el uso intensivo de redes sociales municipales, y la habilitación de plataformas informativas de acceso abierto (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2024). Estas acciones contribuyen directamente a los principios de comunicación electrónica y transparencia activa que exige la Ley 21.180, y responden a una ciudadanía que demanda servicios digitales más accesibles, oportunos y confiables. Además, permiten avanzar en la lógica de “cero filas”, promovida desde Gobierno Digital, al facilitar que los usuarios accedan a información, trámites y respuestas sin necesidad de concurrir presencialmente al municipio.

En síntesis, las Cuentas Públicas 2023 y 2024 revelan que la Ilustre Municipalidad de La Calera cuenta con una base institucional favorable para la implementación de la Ley 21.180. La combinación de reconocimiento de brechas, profesionalización del personal, digitalización progresiva, inversiones tecnológicas y fortalecimiento de los canales digitales con la comunidad configura un escenario que, aunque todavía en desarrollo, se alinea con los requerimientos del proceso de Transformación Digital del Estado. Este conjunto de elementos actúa como un soporte estructural que facilita el avance hacia una administración municipal más eficiente, moderna y orientada a la ciudadanía.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS FASE 2: RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

El presente capítulo expone los resultados de la Fase N.º 2 del estudio, centrada en el análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a funcionarios de la Ilustre Municipalidad de La Calera. Su propósito es identificar los facilitadores y obstaculizadores que influyen en la implementación de la Ley N.º 21.180 de Transformación Digital del Estado, considerando tanto los factores operativos y organizacionales como los elementos culturales y simbólicos que emergen desde la experiencia de los actores involucrados.

El análisis se desarrolló mediante un enfoque inductivo–deductivo, incorporando los conceptos centrales de la Teoría del Cambio Organizacional, como liderazgo del cambio, resistencia al cambio, proceso de cambio (modelo de Lewin), comunicación del cambio y cultura organizacional, así como los postulados de la Teoría Institucional, entre ellos isomorfismo coercitivo, isomorfismo mimético, isomorfismo normativo, lógicas institucionales y legitimidad. Estos marcos permiten interpretar de manera más profunda cómo los cambios estructurales, tecnológicos y normativos exigidos por la Ley 21.180 se enfrentan, resignifican y procesan dentro de la organización municipal.

Para la recolección de los datos empíricos, se realizaron 5 entrevistas entre los meses de octubre y noviembre del año 2025, utilizando la plataforma Zoom y la modalidad presencial. En el diseño de los guiones se buscó conectar directamente las interrogantes con el contexto y el marco teórico de la investigación, operacionalizando los conceptos de la Teoría del Cambio Organizacional y la Teoría Institucional.

A continuación, se presentan las preguntas aplicadas a los funcionarios municipales, agrupadas según el concepto teórico que buscan explorar, seguidas por las preguntas específicas realizadas al experto externo:

A. Preguntas aplicadas a funcionarios y autoridades municipales

1. Conocimiento y Descongelamiento

- ¿Conoce usted la Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado?

2. Liderazgo y Gobernanza

- ¿Cómo describiría el rol que han tenido las jefaturas y autoridades en la implementación de los cambios que trae la ley?
- ¿Qué acciones o estrategias concretas se han impulsado desde la Alta Dirección para apoyar la transformación digital?

3. Recursos, Capacidades y Obstáculos Técnicos

- Al comenzar a utilizar nuevos sistemas, ¿cuáles han sido las principales dificultades, desafíos o puntos de fricción experimentados?
- Para adoptar esta nueva forma de trabajar, ¿con qué recursos (equipamiento, tiempo, manuales, soporte) han contado?
- ¿Cuáles son las consultas más comunes que reciben de los funcionarios o usuarios respecto a los nuevos sistemas?
- ¿Cuáles han sido las mayores dificultades de la implementación desde su rol como encargado?
- ¿Qué factores han facilitado más la implementación de esta ley en el municipio?

4. Cultura Organizacional y Resistencia al Cambio

- En su día a día, ¿confía más en un documento digital firmado electrónicamente o en uno físico firmado a mano?
- En su opinión, ¿qué valor se le sigue dando al documento físico y al expediente en papel dentro de la municipalidad?

5. Capacitación y Competencias

- ¿Se han realizado capacitaciones dentro de la municipalidad en torno a la ley de transformación digital y los procesos que conlleva?
- ¿La implementación ha llevado a buscar nuevas competencias profesionales (capacitación o búsqueda de nuevos perfiles)?

6. Comunicación y Formalización

- Internamente, ¿cómo se comunicó la implementación de esta ley? ¿Como obligación legal o como modernización/beneficio?
- Pensando en cómo le informaron sobre estos cambios, ¿considera que la comunicación fue clara? ¿Entendió bien de qué se trataba?
- Si tiene una duda o sugerencia sobre los sistemas, ¿existen espacios o canales formales para comunicarlo?
- ¿Se han actualizado los reglamentos internos o manuales de procedimiento para reflejar esta nueva forma de trabajo?

7. Teoría Institucional

- Más allá de la obligación legal, ¿qué importancia se le da a que la municipalidad sea percibida por los ciudadanos como moderna y eficiente?
- ¿Cómo impactó la presión de los plazos legales en la priorización de acciones o en la asignación de recursos?
- ¿Se buscó alguna referencia externa (otros municipios, Gobierno Digital, consultores) para guiar la implementación?

B. Preguntas aplicadas al experto en la materia

- Para comenzar, y pensando en el panorama general del sector público, ¿cuál cree usted que es el principal propósito o espíritu de la Ley de Transformación Digital? ¿Busca más la eficiencia interna o mejorar el servicio al ciudadano?
- Desde su perspectiva, ¿cuál diría que es el principal desafío de implementar una ley de esta magnitud en un municipio como La Calera, a diferencia de, por ejemplo, un ministerio, que tiene muchos más recursos?
- ¿Qué tan relevante es el obstáculo de la brecha digital interna? Es decir, ¿la falta de competencias y habilidades digitales en los funcionarios para usar las herramientas?
- Por el lado contrario, ¿cuáles son los facilitadores clave? ¿Qué es lo que se espera a un municipio que logre avanzar de uno que se queda estancado?

- ¿Cree que los municipios están cambiando realmente para ser más eficientes y mejorar el servicio o percibe que el cambio es más bien superficial, solo para cumplir la ley, por temor a fiscalizaciones o sanciones?
- ¿Cuál cree que es el principal desafío a futuro para que esta transformación sea sostenible en el tiempo y no termine siendo letra muerta una vez que pasen los plazos legales?

La presentación de los resultados sigue una estructura temática que recoge los principales patrones identificados en las entrevistas, tales como: conocimiento de la normativa, liderazgo institucional, disponibilidad de recursos, capacidades técnicas, procesos de capacitación, comunicación y soporte del cambio, cultura organizacional, sostenibilidad del proceso digital y operacionalización de los procedimientos exigidos por la ley. Estas categorías empíricas dialogan directamente con los conceptos teóricos mencionados, permitiendo comprender cómo se configura el cambio dentro del municipio desde una perspectiva tanto organizacional como institucional.

En conjunto, este capítulo entrega una visión integral y detallada sobre cómo los distintos actores municipales experimentan, interpretan y enfrentan la implementación de la Ley 21.180, revelando tanto las oportunidades como los desafíos que emergen en el tránsito hacia una gestión pública más digital, interoperable y centrada en el ciudadano.

1. Perfil de los Entrevistados

Para garantizar la representatividad cualitativa y la profundidad analítica del estudio de caso, la selección de los participantes se realizó mediante un muestreo intencionado, considerando actores situados en distintos niveles estratégicos de la estructura municipal, así como una visión externa especializada. Esto permitió triangular la información desde las perspectivas política, técnica, operativa y experta, asegurando una visión holística del fenómeno de la transformación digital en La Calera.

A continuación, se detalla la caracterización de los informantes clave que participaron en la investigación, a quienes se les ha asignado un código de identificación para efectos de análisis y sistematización de los resultados:

Código	Institución / Ámbito	Relevancia para la investigación
E-TIC	Ilustre Municipalidad de La Calera	Actor central en la ejecución técnica. Su visión permite comprender los desafíos de infraestructura, soporte y la articulación operativa de las plataformas exigidas por la ley. Representa el "motor técnico" del cambio.
E-JEF	Ilustre Municipalidad de La Calera	Representa a las jefaturas intermedias que deben liderar la adaptación de sus procesos a los nuevos estándares digitales. Su testimonio es clave para entender la apropiación de la norma en la gestión administrativa interna.
E-ADM	Ilustre Municipalidad de La Calera	Aporta la perspectiva del usuario final de los sistemas. Su experiencia permite identificar cómo el cambio normativo impacta la rutina diaria, las resistencias culturales y la usabilidad real de las herramientas digitales.
E-AUT	Ilustre Municipalidad de La Calera (Concejo Municipal)	Provee la visión política y estratégica. Su rol fiscalizador permite evaluar el grado de prioridad que la administración otorga a la modernización y cómo se percibe el impacto de la ley en la ciudadanía.
E-EXP	Ámbito Académico (Externo)	Ofrece un marco de referencia teórico y comparado. Su análisis permite contrastar los hallazgos del caso local con las tendencias y

Código	Institución / Ámbito	Relevancia para la investigación
		desafíos generales de la modernización del Estado en Chile.

Fuente: Elaboración Propia

2. Conocimiento y Apropiación de la Ley 21.180

El primer eje de análisis aborda el grado de conocimiento que los funcionarios poseen sobre la normativa y la forma en que han internalizado sus mandatos en la práctica cotidiana. Este factor es crítico, ya que, desde la perspectiva de la Teoría del Cambio Organizacional, la toma de conciencia sobre la necesidad del cambio constituye el detonante de la etapa de descongelamiento las prácticas tradicionales, permitiendo romper la inercia institucional para transitar hacia nuevos modelos de gestión.

2.1. Nivel de conocimiento diferenciado por rol

El análisis de las respuestas revela una asimetría significativa en el dominio de la Ley N° 21.180, la cual está directamente correlacionada con la función que desempeña cada actor. Esta diferenciación sugiere que la fase de "descongelamiento" descrita por Lewin no ha ocurrido de manera uniforme en toda la organización, sino que ha sido selectiva y funcional.

En el nivel técnico y de jefaturas intermedias, se observa un conocimiento preciso y operativo de la norma. El entrevistado E-JEF señala conocer la ley no por una formación teórica abstracta, sino por la imperiosa necesidad funcional de su cargo para cumplir con los reportes oficiales. Al respecto, indica:

“Sí [la conozco]... me he tenido que ingresar a la plataforma e informar los procesos que tenemos como oficina, como departamentos digitales. La verdad que la mayoría de nuestros procesos son digitalizados, quizás no en su 100%, pero sí tenemos los programas”.

Su dominio es detallado y vinculado a la obligación de digitalizar actos administrativos. Del mismo modo, E-TIC maneja la normativa en profundidad, al ser el responsable directo de

"dar respuesta y se tiene que cumplir lo que indica la ley" ante las consultas de usuarios externos e internos.

En contraste, a medida que se aleja de la operación técnica, el conocimiento se vuelve más somero. En el nivel administrativo, representado por E-ADM, la funcionaria declara conocer la ley *"no totalmente, algo"*, lo que coincide con los hallazgos de Umaña sobre los déficits de comunicación interna en los municipios, donde la información técnica y los procesos de capacitación no siempre permean hacia la base operativa con el mismo nivel de detalle (Umaña, 2022).

Por su parte, en el nivel político-estratégico, la autoridad consultada (E-AUT) describe la ley *"a grandes rasgos"*, identificando correctamente su propósito general de interoperabilidad, pero reconociendo que su percepción se basa en comentarios de terceros más que en indicadores de gestión directa:

"A grandes rasgos... yo siento que igual ahí va lento... Hay mucha gente que me dice que se ha demorado mucho en escribir, en hacer todo el proceso, pero que como está todo cruzado, no depende del municipio en sí, sino que depende del gobierno central"

2.2. Percepciones sobre el propósito de la Ley

Al indagar sobre cómo los actores interpretan el "espíritu" de la Ley 21.180, emergen visiones que validan la Teoría Institucional. La ley no solo se ve como una norma técnica, sino como una presión externa (Isomorfismo Coercitivo) que legitima cambios internos.

Desde la visión experta (E-EXP), se plantea que la ley busca la eficiencia operativa del Estado, apuntando a *"disminuir su costo... la aceleración de los plazos de ejecución de la decisión"*. Esta perspectiva teórica se ve reflejada en la valoración práctica de los funcionarios, quienes perciben la ley como un mecanismo de ordenamiento.

E-JEF destaca que la digitalización aporta seguridad y trazabilidad, señalando que *"da tranquilidad a una gestión ordenada"* y permite establecer *"una línea de control de cada documento oficial"*.

Por otro lado, E-TIC añade una dimensión política-organizacional relevante: percibe la ley como un instrumento de respaldo para validar la modernización frente a la organización. Para

este actor técnico, la normativa actúa como una fuerza coercitiva positiva que justifica los cambios necesarios ante otros departamentos:

“La ley te respalda más o menos que las cosas se den en tu sector... no es alguna necesidad particular de un departamento que se le ocurrió”.

Esto confirma lo planteado por Di Maggio y Powell respecto a cómo las organizaciones adoptan prácticas por presiones formales para ganar legitimidad y asegurar recursos (Di Maggio & Meyer, 1977).

2.3. Apropiación práctica en el trabajo cotidiano

La apropiación práctica se refiere al grado en que la normativa ha logrado modificar las rutinas laborales. El análisis de las respuestas permite identificar la coexistencia de facilitadores y barreras internas, un hallazgo consistente con las variables de implementación estudiadas por Santander et al. (2018).

Para el área administrativa (E-ADM), la ley se traduce en un beneficio directo. La percepción positiva de la entrevistada actúa como un facilitador interno para el cambio. La funcionaria la califica como *"buenas noticias"*, destacando que es *"algo que estábamos necesitando"* y que *"nos está sirviendo todos los días"*.

Sin embargo, esta apropiación convive con barreras de aplicación que dificultan el cambio total. E-JEF describe la situación actual con realismo: *"la mayoría de nuestros procesos son digitalizados, quizás no en su 100%, pero sí tenemos los programas"*. Esta declaración revela que, si bien se ha avanzado en la fase de "Movimiento" del modelo de Lewin, la etapa de "Recongelamiento" (la estabilización completa del nuevo hábito digital) aún no se ha consolidado totalmente, persistiendo espacios de gestión híbrida.

3. Liderazgo y Gobernanza del Cambio

La literatura especializada (Ramírez-Alujas, 2011) identifica al liderazgo directivo y la voluntad política como los facilitadores más determinantes para el éxito de la transformación digital. En el caso de la Ilustre Municipalidad de La Calera, el análisis de los relatos revela que esta dimensión se configura como un espacio de tensión entre la formalidad institucional y la ejecución práctica.

Si bien se constata la existencia de hitos administrativos que buscan dar gobernanza al proceso, como la creación de comités y la designación de coordinadores, la percepción predominante entre los actores claves es que el liderazgo estratégico no ha logrado permear con la fuerza necesaria para movilizar a toda la organización. Se observa una disociación entre el cumplimiento normativo de constituir instancias de gobernanza y el ejercicio de un liderazgo transformacional activo que priorice la digitalización en la agenda política municipal.

Los hallazgos sugieren que la "gobernanza del cambio" ha recaído principalmente en los hombros de las unidades técnicas, quienes han debido asumir un rol de liderazgo ante la ausencia de una conducción política más enérgica. Esta dinámica ha generado que la transformación digital sea interpretada por gran parte de la organización como un proyecto tecnológico sectorial, en lugar de una estrategia institucional transversal.

A continuación, se desglosan las dinámicas específicas de este fenómeno, analizando el rol de las jefaturas, la operatividad de las instancias formales y la comunicación estratégica del cambio.

3.1. Rol de las jefaturas en la implementación: Entre el respaldo formal y la ausencia de protagonismo

Al analizar el papel desempeñado por las jefaturas y la alta dirección en el proceso de transformación digital, los relatos de los entrevistados configuran un escenario de liderazgo ambivalente. Si bien se reconoce la existencia de un respaldo institucional al proceso, este es percibido mayoritariamente como una validación normativa o administrativa ("dejar hacer"), más que como una conducción estratégica activa que movilice a la organización.

Desde la perspectiva técnica, E-TIC identifica una distinción clave entre la formalidad del apoyo y la ejecución real. Según su relato, las autoridades han cumplido con los hitos administrativos de gobernanza, pero este impulso inicial tiende a diluirse en la fase operativa:

“Yo creo que han respaldado este cambio... de manera como formal, ya. Lo primero que hicieron, hicieron el comité de Gobierno Digital, donde interactúan diferentes jefaturas y direcciones, y ahí se comenzó con la formalidad, pero en la ejecución faltó”.

Esta visión sugiere que el liderazgo se ejerce principalmente a través de la constitución de instancias burocráticas (comités), delegando la tracción real del cambio ("la ejecución") en las unidades técnicas, lo que genera una brecha de acompañamiento directivo en los equipos implementadores.

Esta percepción es ratificada y profundizada por las jefaturas intermedias. E-JEF es enfático al señalar que las autoridades no han asumido un rol protagónico en la conducción del cambio. En su análisis, los avances logrados en la municipalidad no responden a una directriz política enérgica, sino al esfuerzo de las bases y del equipo técnico:

“[Las jefaturas] no han asumido un rol protagónico en la implementación... Si bien reconoce que existen avances, estos se deben principalmente al trabajo de la unidad de tecnología y a funcionarios que, desde la base, muestran disposición a mejorar los procesos internos”.

Por otro lado, la visión política representada por E-AUT ofrece un contrapunto interesante. La autoridad reivindica el rol del liderazgo en la toma de decisiones presupuestarias, interpretando la asignación de recursos como una manifestación concreta de voluntad política:

“Ha habido un liderazgo para desarrollar el cambio, porque ya ponerle recursos para poner funcionarios es una decisión política de avanzar en la tarea. Y como siempre en el sector público, los recursos son insuficientes”.

Sin embargo, esta misma fuente reconoce posteriormente que *"la municipalidad ya no le ha tomado el peso de la importancia que tiene"*, admitiendo implícitamente que el impulso inicial ha perdido fuerza o prioridad en la agenda política actual.

Finalmente, en el nivel administrativo, E-ADM presenta una visión más conciliadora y adaptativa, describiendo el rol de las jefaturas como facilitadores de un proceso gradual: *"Se ha llevado un proceso... de acuerdo con las necesidades. Igual se ha adaptado y... nosotros hemos recibido la información correspondiente de acuerdo con el tiempo"*. Esta percepción sugiere que, para el funcionario de base, el liderazgo se manifiesta simplemente en la entrega de instrucciones y tiempos ("bajadas de información"), sin una expectativa de transformación mayor.

3.2. Caracterización del liderazgo directivo: La brecha entre la decisión política y la gestión operativa

Si el rol de las jefaturas se caracteriza por una delegación funcional, el análisis de la actividad del liderazgo revela una brecha significativa. La literatura especializada en modernización del Estado (Ramírez-Alujas, 2011) es enfática al señalar que el "apoyo político al más alto nivel" no es solo un requisito formal, sino el facilitador indispensable para blindar los proyectos de transformación y asegurar su sostenibilidad frente a la inercia burocrática. En el caso de La Calera, los hallazgos sugieren una presencia del liderazgo en lo formal, pero una notoria ausencia en la conducción estratégica cotidiana.

Los entrevistados coinciden en que existe una "voluntad política" de base, manifestada en la decisión inicial de acatar la ley y asignar recursos mínimos. Sin embargo, carecen de un liderazgo activo y visible que sostenga el impulso transformador en el tiempo.

E-TIC ilustra esta situación describiendo cómo el interés de la autoridad fluctúa, apareciendo principalmente en los hitos formales o ante la presión externa, pero desvaneciéndose en el seguimiento diario. Al respecto, señala:

“Si nace del interés político, de la decisión del jefe de servicio, [la ley] se implementa, se potencia... pero si no hay interés... lo ven como un tema 'cacho' que hay que cumplir”.

Esta declaración es reveladora: la transformación digital no se percibe como un objetivo estratégico *per se*, sino como una carga administrativa que se activa solo cuando existe una presión directa.

Desde el nivel político, E-AUT ofrece una autocrítica institucional contundente, validando la percepción de que el liderazgo ha perdido vigor. Al evaluar la gestión actual, señala explícitamente la falta de una conducción enérgica:

“Tal vez el elemento más negativo que podía encontrarse es falta de voluntad política o indolencia de algunas autoridades”.

El uso del término "indolencia" sugiere una actitud pasiva que va más allá de la simple falta de recursos; implica una desconexión estratégica con la relevancia del proceso.

Esta ausencia de liderazgo activo tiene consecuencias prácticas en la organización. E-JEF observa que, sin una figura de autoridad que impulse constantemente el cambio, la implementación se vuelve dependiente de la buena voluntad de los funcionarios o de la insistencia del equipo técnico. La falta de un líder visible que "evangelice" sobre los beneficios de la digitalización deja el espacio abierto para que persistan las resistencias culturales y el apego al papel.

En definitiva, la evidencia apunta a un liderazgo reactivo e intermitente: se hace presente para cumplir con la norma (isomorfismo coercitivo), pero se ausenta en la tarea fundamental de movilizar a la cultura organizacional hacia el nuevo paradigma digital.

3.3. Comité de Gobierno Digital: La tensión entre la constitución formal y la práctica

La institucionalización de la transformación digital requiere de estructuras de gobernanza que trasciendan a las personas y aseguren la continuidad estratégica del proceso. En la Ilustre Municipalidad de La Calera, este requisito se materializó en la creación del Comité de Gobierno Digital, una instancia colegiada diseñada para articular la visión de las distintas direcciones y jefaturas en torno a la modernización.

Sin embargo, el análisis de los resultados revela que este hito de gobernanza ha operado más como un cumplimiento normativo que como un motor efectivo de gestión. E-TIC (Coordinador de Transformación Digital) describe con precisión esta dinámica, señalando que la instancia nació con un fuerte impulso de formalidad administrativa, pero careció de la tracción necesaria para sostenerse en la fase de ejecución:

“Lo primero que hicieron, hicieron el comité de Gobierno Digital, donde interactúan diferentes jefaturas y direcciones, y ahí se comenzó con la formalidad, pero en la ejecución faltó”.

Esta declaración evidencia un fenómeno de desacople institucional: la estructura existe en el papel (el decreto, el acta de constitución), cumpliendo con la función de legitimidad externa, pero en la práctica interna ("la ejecución") pierde su capacidad de agencia. El comité, concebido como el cerebro estratégico de la transformación, no ha logrado consolidarse como un espacio de seguimiento sistemático ni de resolución de conflictos operativos.

La falta de funcionamiento regular de este comité tiene consecuencias directas en la gestión del cambio. Al no existir una instancia activa donde las jefaturas validen los avances y desbloqueen los nudos críticos, la responsabilidad de la "ejecución" recae nuevamente en la inercia de las unidades técnicas, desprovistas del respaldo político colegiado que dicha instancia debería proveer. Esto refuerza la percepción, identificada en puntos anteriores, de que la transformación digital es una tarea técnica delegada y no una prioridad estratégica monitoreada por la alta dirección.

En definitiva, el Comité de Gobierno Digital en La Calera ilustra una de las tensiones clásicas de la modernización estatal: la capacidad de crear nuevas institucionalidades es más rápida que la capacidad de dotarlas de vida orgánica y funcionalidad real.

3.4. Comunicación estratégica desde la dirección: Del mandato normativo al relato de valor

La gestión del cambio organizacional requiere no solo de estructuras formales, sino de una estrategia comunicacional que articule el sentido de la transformación para todos los actores involucrados. En el contexto municipal chileno, Umaña, (2022) identifica los déficits en los "procesos de comunicación" como una de las debilidades críticas en la implementación de la Ley 21.180, señalando que la falta de difusión interna impide que el cambio permee la cultura organizacional. En el caso de La Calera, los hallazgos confirman este diagnóstico, revelando una tensión entre una comunicación operativa que funciona y una comunicación estratégica que está ausente

Desde la perspectiva operativa, la transmisión de instrucciones se percibe como funcional y adecuada a los tiempos administrativos. La entrevistada E-ADM valora positivamente la forma en que la información ha bajado a las unidades, describiendo un proceso gradual: *“Se ha llevado un proceso... de acuerdo con las necesidades. Igual se ha adaptado y... nosotros hemos recibido la información correspondiente de acuerdo con el tiempo”*. Este testimonio indica que, en términos instrumentales ("qué hacer"), la dirección ha logrado transmitir los requerimientos básicos para la operación diaria, evitando el colapso administrativo.

Sin embargo, al contrastar esto con la visión técnica y política, se observa la ausencia de un "relato de valor" que movilice a la organización más allá del mero cumplimiento de la norma. El análisis de E-TIC y los antecedentes de la investigación sugieren que el mensaje

predominante ha sido el del encuadre legal ("hay que cumplir la ley"), propio del isomorfismo coercitivo. Esta falta de narrativa estratégica coincide con lo planteado por Santander et al., (2018) quienes identifican la "mala comunicación" como un obstaculizador organizacional que dificulta la adopción de innovaciones al no generar un entendimiento compartido del cambio.

Esta carencia de un relato estratégico genera vacíos de información en niveles clave, que terminan llenándose con informalidad. La autoridad política (E-AUT), por ejemplo, admite que su percepción sobre el avance del proceso se nutre de comentarios de terceros o rumores, más que de una comunicación oficial fluida y periódica desde la administración: *“Hay mucha gente que me dice que se ha demorado mucho... me da la impresión de que va lento”*.

En síntesis, la comunicación desde la dirección ha sido eficaz para instruir (nivel operativo), pero insuficiente para alinear (nivel estratégico). El desafío pendiente, tal como advierte la literatura revisada, es transitar desde una comunicación centrada en la obligación normativa hacia una que construya sentido y pertenencia respecto a la transformación digital.

4. Recursos y Capacidades Técnicas

La implementación de una política de modernización como la Ley N° 21.180 requiere no solo de voluntad política, sino de una base material y humana capaz de sostener los nuevos procesos. En el análisis de los relatos, la dimensión de los recursos emerge como el nudo crítico más evidente. Existe un consenso transversal entre los entrevistados respecto a que la capacidad instalada del municipio enfrenta una tensión constante frente a la magnitud de los requerimientos de la transformación digital.

Esta brecha entre la demanda normativa y la oferta de recursos internos no se interpreta como una falta de gestión, sino como una condición estructural del sector municipal que impone desafíos significativos para la sostenibilidad del cambio.

4.1. Disponibilidad de recursos tecnológicos: Entre la funcionalidad operativa y la obsolescencia

La disponibilidad de una infraestructura tecnológica adecuada (hardware, software y conectividad) se erige como una condición habilitante fundamental para la implementación de la Ley N° 21.180. El análisis de los relatos permite identificar que, en la Ilustre

Municipalidad de La Calera, la situación tecnológica se percibe desde una dualidad: existen las herramientas básicas para operar "funcionalidad", pero persisten brechas de actualización que limitan la eficiencia "obsolescencia".

Desde la perspectiva de las jefaturas intermedias, encargadas de la operación diaria, se reconoce que el municipio cuenta con los sistemas necesarios para dar cumplimiento a los aspectos centrales de la ley, como la gestión documental y de inventarios. E-JEF describe esta realidad señalando que *"tenemos los programas, los softwares, tanto del mismo inventario como de la gestión documental... eso es digital"*. Esta declaración sugiere que la barrera no es la ausencia total de tecnología, sino su nivel de modernización. El mismo entrevistado matiza su valoración indicando que *"no estamos en el top de línea, pero sí estamos en la media digital que da tranquilidad a una gestión ordenada"*, reconociendo explícitamente la necesidad de *"modernizarnos, sí, tenemos que actualizarlo"*.

Esta percepción interna de "suficiencia precaria" dialoga directamente con la visión política. La autoridad (E-AUT) sitúa esta carencia en un contexto estructural del sector público, naturalizando la escasez como una condición de base: *"Como siempre en el sector público, los recursos son insuficientes"*. Sin embargo, destaca avances tangibles en la infraestructura física que soporta la gestión digital, valorando la transformación de espacios que *"antiguamente eran puras bodegas de papel"* en dependencias útiles para la labor administrativa.

Estos hallazgos locales son consistentes con la evidencia presentada por Umaña, (2022), quien identifica que las carencias en la "infraestructura tecnológica" son una de las brechas más significativas en los municipios chilenos, especialmente en aquellos que no pertenecen a las grandes áreas metropolitanas, actuando como un obstaculizador estructural para la transformación digital. Asimismo, se alinea con lo planteado por (Santander et al., 2018), quienes clasifican la falta de equipamiento y recursos financieros como barreras primarias que dificultan la sostenibilidad de las intervenciones innovadoras.

En síntesis, la disponibilidad tecnológica en La Calera no representa un vacío total, sino un desafío de actualización: el municipio posee la capacidad instalada para "funcionar", pero enfrenta la tensión de sostener una implementación exigente con herramientas que requieren renovación para no convertirse en cuellos de botella operativos.

4.2. Disponibilidad de recursos humanos

La transformación digital no es un proceso automático; requiere de capital humano especializado que lidere la implementación, mantenga los sistemas y capacite a los usuarios. En la Ilustre Municipalidad de La Calera, el análisis de los relatos revela que la insuficiencia de la dotación de personal constituye un nudo crítico que tensiona la capacidad de respuesta institucional.

Desde la perspectiva técnica, el entrevistado E-TIC describe un escenario de saturación funcional. El equipo encargado de la estrategia a largo plazo es el mismo que debe atender las urgencias operativas cotidianas, lo que limita el tiempo disponible para la gestión del cambio. Al respecto, señala:

“Como somos pocos en el municipio, en el departamento de TI, con muchas tareas, mucho soporte, ahí más o menos cuesta un poquito de-- eh, eh, realizar el proceso”.

Esta declaración evidencia que la "capacidad instalada" en términos de recursos humanos se encuentra al límite. La dualidad de roles (soporte técnico + gestión estratégica) actúa como un obstaculizador organizacional, ya que la urgencia del "día a día" tiende a desplazar las tareas de planificación necesarias para avanzar en las fases más complejas de la ley.

Esta percepción es ratificada desde el nivel político. La autoridad municipal E-AUT reconoce explícitamente esta carencia, vinculándola no solo a la falta de personal TI, sino a la sobrecarga que la digitalización impone a las unidades administrativas que deben realizar la transición (digitalizar lo antiguo mientras gestionan lo nuevo). En sus palabras:

“Los funcionarios que tenemos no son suficientes y esta es una recarga de trabajo, porque tienen que transcribir todo lo que está en el papel”.

Este hallazgo local se alinea directamente con los antecedentes presentados por Umaña, (2022), quien advierte que uno de los principales riesgos en la administración local es la "falta de recursos o capacidades y competencias", identificando que un porcentaje significativo de municipios reporta no poseer el recurso humano necesario para los procesos que debe desarrollar. Del mismo modo, coincide con la revisión de (Santander et al., 2018) que clasifica la falta de personal y la sobrecarga laboral como barreras organizacionales recurrentes que frenan la adopción de innovaciones.

En síntesis, la dimensión de recursos humanos en La Calera presenta un desafío de escalabilidad: existe un equipo técnico competente y motivado (facilitador), pero su dimensión reducida frente al volumen de requerimientos de la Ley 21.180 (obstaculizador) pone en riesgo la velocidad y profundidad de la implementación.

4.3 Limitaciones presupuestarias: La dependencia del financiamiento externo

La dimensión financiera se configura como el telón de fondo que condiciona la velocidad y profundidad de la transformación digital. En el análisis de los relatos, emerge un consenso respecto a que el presupuesto municipal propio resulta restringido para enfrentar los costos de inversión inicial y mantenimiento que implica una modernización de esta envergadura.

Desde la visión política, la autoridad municipal (E-AUT) aborda esta carencia con un realismo que naturaliza la escasez como una condición estructural de la administración local. Al evaluar los avances, señala:

“Ha habido un liderazgo para desarrollar el cambio, porque ya ponerle recursos para poner funcionarios es una decisión política... [pero] como siempre en el sector público, los recursos son insuficientes. El proceso es lento, pero eso es como siempre en el sector público”.

Esta declaración revela que, aunque existe voluntad para asignar partidas presupuestarias (facilitador político), la magnitud de la necesidad supera la capacidad de gasto corriente, obligando a una implementación gradual.

Esta restricción es analizada en profundidad por la visión experta (E-EXP), quien advierte que el factor económico será el filtro final de la implementación. Según su análisis prospectivo, la sostenibilidad de las medidas dependerá de una ecuación de costo-eficiencia:

“Algunos [aspectos] se van a quedar en el tintero, otros se van a implementar sin problema... va a depender del beneficio percibido en el corto plazo y del costo de implementación”.

Esto sugiere que, ante la restricción presupuestaria, el municipio tenderá a priorizar aquellas soluciones digitales que ofrezcan retornos de eficiencia inmediatos, postergando aquellas fases que requieran altas inversiones sin un beneficio operativo visible a corto plazo.

Estos hallazgos locales validan empíricamente lo planteado por Umaña (2022), quien identifica que, en los municipios chilenos, especialmente en aquellos fuera de las grandes metrópolis, la "falta de recursos financieros" es uno de los déficits más recurrentes que frenan la adopción tecnológica. Asimismo, coincide con la clasificación de Santander et al. (2018), que sitúa a las barreras financieras como un obstaculizador primario para la sostenibilidad de las intervenciones.

En síntesis, la limitación presupuestaria en La Calera actúa como un regulador del cambio: no impide el inicio del proceso, pero condiciona severamente su escalabilidad.

4.4. Soporte técnico y mecanismos de asistencia: La capacidad de respuesta ante la demanda interna

La disponibilidad de mecanismos de asistencia y soporte técnico constituye un factor crítico para reducir la incertidumbre y la resistencia natural que genera la adopción de nuevas tecnologías. En la Ilustre Municipalidad de La Calera, los hallazgos revelan que el soporte técnico opera bajo una lógica de centralización y alta demanda, donde un equipo reducido debe atender las necesidades transversales de toda la organización.

El entrevistado E-TIC, describe su rol no solo como un gestor estratégico, sino como un proveedor constante de asistencia operativa. Su relato evidencia una tensión entre la planificación del cambio y la urgencia de la contingencia diaria:

“Como somos pocos en el municipio, en el departamento de TI, con muchas tareas, mucho soporte, ahí más o menos cuesta un poquito de... realizar el proceso”.

Esta declaración es fundamental para comprender la dinámica de la implementación en La Calera. El soporte técnico no fluye a través de canales automatizados o mesas de ayuda escalables, sino que depende de la disponibilidad física y temporal de los mismos profesionales que deben liderar la estrategia. Esto genera un cuello de botella estructural: la capacidad de respuesta del municipio ante dudas o fallas del sistema está limitada por la saturación del equipo de informática.

Desde la perspectiva de los usuarios líderes, como E-JEF, se valora la existencia de esta asistencia, señalando que ha tenido *"participación de parte de la unidad de TI de trabajar en esa plataforma"*. Esto indica que, cuando el soporte logra entregarse, es efectivo y permite

avanzar en la digitalización. Sin embargo, la dependencia de este acompañamiento personalizado ("uno a uno") plantea un riesgo de sostenibilidad: si el equipo técnico se ve sobrepasado por la demanda de soporte básico, se resta capacidad para abordar los desafíos más complejos de interoperabilidad y gestión del cambio a nivel organizacional.

En síntesis, el mecanismo de asistencia en La Calera se caracteriza por ser presencial, personalizado pero saturado. Funciona gracias al compromiso del equipo técnico (facilitador humano), pero carece de una estructura escalable que permita autonomía a los usuarios, perpetuando una dependencia operativa hacia el departamento de TI.

5. Capacitación y Procesos Formativos

En el contexto de la transformación digital, la capacitación no es simplemente una actividad de transferencia de conocimientos, sino el mecanismo principal mediante el cual la organización habilita a sus funcionarios para transitar desde el estado actual hacia el estado deseado. Desde la perspectiva de la Teoría del Cambio Organizacional, los procesos formativos son el motor de la etapa de "Movimiento" (Lewin), ya que permiten reducir la incertidumbre, dotar de competencias técnicas a los equipos y disminuir la resistencia natural ante las nuevas herramientas tecnológicas.

El análisis de los relatos en la Ilustre Municipalidad de La Calera revela que la capacitación es percibida por todos los estamentos como un facilitador crítico, pero cuya oferta actual presenta tensiones en cuanto a su alcance y profundidad. Existe un consenso transversal respecto a que la formación ha sido el puente que ha permitido la operatividad básica de la ley, pero se identifica una brecha entre la instrucción técnica recibida (centrada en el uso de plataformas) y la necesidad de una formación más integral que aborde el cambio cultural.

Los hallazgos indican que la gestión del conocimiento en el municipio ha dependido fuertemente de la oferta externa proporcionada por organismos rectores. Si bien esto ha garantizado un estándar técnico mínimo, los entrevistados advierten que la capacitación no ha logrado cubrir la totalidad de las necesidades emergentes, especialmente en lo referido a la nivelación de competencias digitales básicas en los funcionarios de mayor antigüedad y en la educación cívica digital hacia la ciudadanía.

5.1. Cobertura y frecuencia de capacitaciones: La dependencia de la oferta externa

La formación de competencias para la transformación digital en la Ilustre Municipalidad de La Calera no responde a un plan de capacitación autónomo y continuo, sino que se estructura principalmente en función de la oferta programática de organismos externos. El análisis de los relatos revela que la cobertura de estas instancias ha sido selectiva, concentrándose en los encargados directos de la ley, mientras que la frecuencia es percibida como episódica o reactiva a las actualizaciones normativas.

El entrevistado E-TIC describe una dinámica de capacitación impulsada desde el nivel central, donde la frecuencia está marcada por la agenda del Consejo para la Transparencia. Al respecto, detalla:

“Continuamente el Consejo para la Transparencia está realizando capacitaciones. A fines de año participé de dos capacitaciones y este año ya van dos capacitaciones más... Una es la aplicación, las primeras fueron la aplicación de la Resolución 500 y otras más que tienen que ver con aspectos prácticos”.

Este testimonio evidencia que, si bien existe una oferta formativa "continuamente", esta opera bajo una lógica de actualización normativa técnica dirigida a los "especialistas" (el equipo de transparencia y TIC). La cobertura, por tanto, es limitada: llega a quienes "suben la información" o administran el sistema, pero no necesariamente se despliega hacia el resto de la planta funcionaria que debe generar dicha información en su gestión diaria.

Esta percepción de insuficiencia en la cobertura es ratificada por la autoridad, E-AUT identifica la capacitación como un recurso escaso "siempre es poca" y plantea la necesidad de ampliar su alcance más allá de los círculos técnicos:

“Yo creo que siempre es importante fortalecer la capacitación, que siempre es poca. Y muchas veces se menciona que falta capacitación. Tiene que ser mucho más abierta, tiene que ser una capacitación adecuada para que todos los niveles puedan entenderlo”.

Desde el nivel operativo, E-ADM reconoce haber recibido *"la información correspondiente de acuerdo con el tiempo"*, lo que sugiere que la capacitación hacia las bases administrativas ha sido más bien instructiva ("bajada de información") que formativa.

Este patrón de capacitación focalizada y dependiente de externos coincide con los hallazgos de Umaña (2022), quien advierte que en los municipios chilenos (especialmente en aquellos con menores recursos) los funcionarios responsables no suelen ser capacitados por sus propios municipios, sino que dependen del soporte asistemático de otros niveles de la administración.

5.2. Enfoque de la capacitación: Del aprendizaje instrumental a la ausencia de formación estratégica

Al analizar el contenido y la orientación de las instancias formativas, los resultados muestran un predominio absoluto del enfoque instrumental-operativo. La capacitación recibida por los funcionarios de La Calera se ha centrado casi exclusivamente en el adiestramiento para el uso de herramientas específicas y el cumplimiento de obligaciones normativas puntuales, dejando un vacío en la formación sobre gestión del cambio o el valor público de la transformación digital.

El relato de E-TIC confirma esta tendencia. Al describir las capacitaciones impartidas por el Consejo para la Transparencia, destaca que estas se enfocan en *"aspectos prácticos de cómo se sube la información"*. Este tipo de formación es funcional para la operatividad inmediata (el "cómo"), pero no aborda el "porqué" estratégico, lo que limita la capacidad de los funcionarios para comprender el proceso como una modernización integral.

Esta instrumentalización del aprendizaje es percibida por el nivel administrativo (E-ADM) como una entrega de instrucciones *"de acuerdo con las necesidades"* del momento. La capacitación se entiende aquí como un manual de instrucciones para sobrevivir a la nueva rutina digital, más que como una instancia de desarrollo profesional que entregue nuevas competencias adaptativas.

La autoridad política (E-AUT) identifica esta limitación, señalando que la formación actual no logra conectar con todos los estamentos: *"Tiene que ser mucho más abierta, tiene que ser una capacitación adecuada para que todos los niveles puedan entenderlo"*. Esta crítica sugiere que el lenguaje técnico-normativo de las capacitaciones actuales excluye a quienes no son especialistas, dificultando que la cultura digital permee hacia la toma de decisiones políticas o hacia la atención ciudadana directa.

En síntesis, el tipo de capacitación implementada en La Calera ha sido eficaz para habilitar el cumplimiento normativo (Isomorfismo Coercitivo), pero insuficiente para detonar un cambio cultural profundo. Se ha enseñado a "usar el sistema", pero no necesariamente a "pensar en digital", lo que mantiene la transformación en un nivel superficial de la práctica administrativa.

5.3. Efectos percibidos en la adopción del cambio: Entre la habilitación operativa y la dependencia del soporte

Desde la Teoría del Cambio Organizacional, el objetivo último de la capacitación es facilitar el tránsito hacia la nueva forma de trabajo, reduciendo la ansiedad y la resistencia. En el caso de la Ilustre Municipalidad de La Calera, los efectos de los procesos formativos en la adopción del cambio se manifiestan de manera ambivalente: han sido exitosos para lograr la habilitación operativa, pero insuficientes para generar autonomía funcionaria.

Por un lado, la percepción de utilidad es un motor clave para la adopción. El relato de E-ADM valora la formación recibida no por su profundidad teórica, sino por su impacto en la agilización del trabajo diario, señalando que la digitalización *"es algo que estábamos necesitando... para nosotros fue como buenas noticias"*. Este testimonio indica que la capacitación instrumental cumplió su función de desbloquear el uso de la herramienta, permitiendo que los funcionarios visualizaran el beneficio inmediato y, en consecuencia, adoptaran el nuevo procedimiento con menor resistencia.

Sin embargo, la adopción observada es dependiente. El relato de E-TIC revela que, a pesar de las capacitaciones, el equipo de TIC sigue enfrentando una alta demanda de soporte directo: *"muchas tareas, mucho soporte, ahí más o menos cuesta"*. Esto sugiere que la formación entregada no logró desarrollar las competencias necesarias para que los usuarios resuelvan problemas autónomamente. Los funcionarios saben operar el sistema en condiciones normales, pero ante cualquier dificultad, recurren al experto técnico en lugar de autogestionarse.

Esta falta de autonomía se vincula con la persistencia de prácticas híbridas (digital + papel) identificadas previamente. Al no sentirse completamente seguros o competentes en el entorno digital, producto de una capacitación focalizada y episódica, los usuarios mantienen el respaldo físico como un mecanismo de seguridad psicológica.

En síntesis, los procesos formativos en La Calera han sido eficaces para iniciar el movimiento (los sistemas se usan y la ley se cumple), pero no han sido lo suficientemente profundos para consolidar el recongelamiento de la nueva cultura digital. La adopción actual se sostiene gracias al andamiaje constante del equipo de soporte, más que por una capacidad instalada sólida en la base funcionaria.

6. Comunicación del Cambio y Canales de Soporte

La comunicación interna no constituye un elemento secundario en los procesos de modernización estatal, sino que es el vehículo principal mediante el cual se legitima el cambio, se reducen las incertidumbres y se alinean las expectativas de los distintos actores de la organización. Desde la perspectiva de la Teoría del Cambio Organizacional, una estrategia comunicacional efectiva es indispensable para transitar exitosamente por la etapa de "descongelamiento", ya que permite socializar la urgencia de la transformación y mitigar las resistencias naturales que surgen ante la modificación de las rutinas establecidas (Lewin's, 2018)

En el análisis del caso de la Ilustre Municipalidad de La Calera, la dimensión comunicacional emerge como un factor ambivalente. Si bien los funcionarios reconocen que la información operativa ("qué hacer") ha fluido a través de los canales jerárquicos formales, se identifica una carencia significativa en la comunicación estratégica ("por qué hacerlo"). Los hallazgos sugieren que la narrativa predominante ha estado anclada en la obligatoriedad normativa propia del isomorfismo coercitivo, careciendo de un relato institucional que ponga en valor los beneficios reales de la digitalización para el funcionario y la ciudadanía.

Este diagnóstico local es consistente con los antecedentes teóricos revisados. Umaña (2022) advierte que la ausencia de procesos de comunicación interna y externa es una debilidad estructural en los municipios chilenos, lo que genera una desconexión entre el diseño de la política y su ejecución en la base administrativa. Del mismo modo, Santander et al. (2018) clasifican la comunicación deficiente como una barrera organizacional primaria que obstaculiza la implementación de intervenciones complejas.

A nivel operativo, esta debilidad comunicacional se ve compensada, y a la vez tensionada, por la dinámica de los canales de soporte. Ante la falta de una comunicación estratégica fluida, el soporte técnico directo se ha transformado en el principal canal de interacción y

resolución de dudas, generando una dependencia funcional hacia el equipo de TI que sobrecarga su capacidad de respuesta. A continuación, se examinan las narrativas predominantes, la efectividad de los canales internos y la retroalimentación funcionaria frente a este escenario.

Este diagnóstico local es consistente con los antecedentes teóricos revisados. Umaña (2022) advierte que la "ausencia de procesos de comunicación externa" e interna es una debilidad estructural en los municipios chilenos, lo que genera una desconexión entre el diseño de la política y su ejecución en la base. Del mismo modo, Santander et al. (2018) clasifican la "mala comunicación" como una barrera organizacional primaria que obstaculiza la implementación de intervenciones complejas.

A nivel operativo, esta debilidad comunicacional se ve compensada, y a la vez tensionada, por la dinámica de los canales de soporte. Ante la falta de una comunicación estratégica fluida, el soporte técnico directo se ha transformado en el principal canal de interacción y resolución de dudas, generando una dependencia funcional hacia el equipo de TIC. A continuación, se examinan las narrativas predominantes, la efectividad de los canales internos y la retroalimentación funcionaria frente a este escenario.

6.1. Narrativa institucional predominante: El encuadre de la obligatoriedad legal

Al descomponer el contenido de los mensajes que circulan en la organización respecto a la transformación digital, se identifica un patrón discursivo claro: la narrativa dominante es la del cumplimiento normativo. El cambio no se comunica ni se justifica internamente bajo una lógica de "modernización para el bienestar ciudadano" o "innovación pública", sino bajo el encuadre de la obligación legal ineludible.

El relato del Coordinador de Transformación Digital (E-TIC) es paradigmático de esta dinámica. Al describir cómo impulsa los cambios en otros departamentos, explica que la ley funciona como un instrumento de validación externa que "obliga" a la acción:

“La ley te respalda más o menos que las cosas se den en tu sector... no es alguna necesidad particular de un departamento que se le ocurrió. En este caso, la ley te respalda... uno tiene que dar respuesta y se tiene que cumplir lo que indica la ley”.

Este testimonio revela que la narrativa interna se construye sobre la base del Isomorfismo Coercitivo: se hace porque "hay que cumplir". La ley actúa como una "fuerza organizadora" que legitima las solicitudes técnicas, pero al mismo tiempo, reduce el sentido del cambio a una lista de tareas normativas.

Esta hegemonía del discurso legalista tiene un efecto colateral: la ausencia de un relato de valor estratégico. La autoridad E-AUT percibe que, más allá de la obligación, *"la municipalidad ya no le ha tomado el peso de la importancia que tiene"*. Esta crítica sugiere que, al centrar la comunicación solo en el deber ("tenemos que hacerlo"), se ha fallado en transmitir la relevancia política y social del proceso ("por qué es importante hacerlo"), lo que dificulta que los funcionarios y la ciudadanía conecten emocionalmente con la transformación.

En síntesis, el tipo de narrativa predominante en La Calera es funcional-coercitiva. Ha sido efectiva para movilizar recursos y vencer la inercia inicial, pero insuficiente para generar una cultura de innovación genuina, ya que el cambio se asume como una carga externa y no como un propósito propio.

6.2. Canales internos de comunicación: La formalidad burocrática frente a la agilidad informal

Al analizar los mecanismos mediante los cuales circula la información sobre la transformación digital, se observa una dualidad característica. Por un lado, existen los canales formales descendentes, diseñados para transmitir instrucciones oficiales; y por otro, emergen canales informales horizontales, utilizados por los funcionarios para resolver la contingencia operativa.

En el plano formal, la comunicación fluye principalmente a través de la estructura jerárquica tradicional. E-ADM describe este proceso como una "bajada de información" secuencial, donde las instrucciones llegan *"de acuerdo con el tiempo en el que se fue implementando cada fase"*. Esta dinámica, basada en oficios y correos institucionales, garantiza la oficialidad del mandato, pero a menudo carece de la velocidad necesaria para la gestión del cambio en tiempo real.

Ante la rigidez de los conductos oficiales, los hallazgos revelan la emergencia de canales informales como mecanismos de soporte. El análisis de los relatos identifica el uso de herramientas no institucionales, como correos electrónicos personales, para coordinar tareas y resolver dudas inmediatas. Si bien estas vías aportan agilidad y permiten sortear la burocracia interna, generan "zonas grises" o espacios de opacidad donde la información pública circula sin los debidos resguardos de trazabilidad y seguridad exigidos por la ley.

Esta dependencia de lo informal para que "las cosas funcionen" es sintomática de una debilidad en la infraestructura comunicacional del municipio. El entrevistado E-TIC debe recurrir a la interacción directa y constante para dar soporte "*con muchas tareas*", lo que sugiere que los canales formales de asistencia (como mesas de ayuda o sistemas de tickets) no están lo suficientemente maduros para canalizar la demanda interna.

En síntesis, los canales internos en La Calera presentan una fractura funcional: la norma viaja por el canal formal, mientras que la solución de problemas viaja por el canal informal (rápido y reticular). Este fenómeno, aunque eficiente en el corto plazo, plantea riesgos significativos para la institucionalización y seguridad de los nuevos procesos digitales.

6.3. Percepción de claridad en las instrucciones: La suficiencia operativa frente a la incertidumbre estratégica

La efectividad de la comunicación no solo se mide por los canales utilizados, sino por la claridad con la que el mensaje es recibido e interpretado por los funcionarios. El análisis de los testimonios revela una percepción divergente: mientras que en el nivel operativo las instrucciones se consideran suficientes para la ejecución de tareas, en los niveles de toma de decisiones existe una sensación de incertidumbre respecto al estado real del proceso.

Desde la base administrativa, la entrevistada E-ADM percibe que la información recibida ha sido clara y oportuna para el desarrollo de sus funciones. Describe la recepción de instrucciones como un proceso ajustado a la necesidad inmediata: "*nosotros hemos recibido la información correspondiente de acuerdo con el tiempo*". Esta valoración positiva sugiere que, para el funcionario que debe operar el sistema, la instrucción técnica ("el paso a paso") ha sido transmitida con la claridad necesaria para evitar la parálisis operativa, actuando como un facilitador funcional.

Sin embargo, esta claridad operativa contrasta con la percepción de la autoridad política. E-AUT manifiesta una visión difusa sobre el avance de la implementación, basando su conocimiento en percepciones externas o informales ("*me da la impresión de que va lento*") más que en reportes claros y oficiales desde la administración. Esto evidencia una falla en la claridad de la comunicación vertical ascendente: la información técnica fluye hacia abajo (a los operarios), pero no sube con la misma nitidez hacia quienes deben fiscalizar y liderar políticamente la estrategia.

Esta asimetría genera una sobrecarga en el nivel técnico. El entrevistado E-TIC señala que gran parte de su labor consiste en "*dar respuesta*" a consultas constantes, lo que implica que las instrucciones generales o los manuales disponibles no son lo suficientemente auto explicativos o accesibles, obligando a una aclaración personalizada y repetitiva.

En síntesis, la claridad en La Calera es segmentada: existe una claridad táctica que permite que la municipalidad siga funcionando día a día, pero persiste una ambigüedad estratégica que impide que toda la organización comprenda el estado de avance global y los próximos pasos críticos de la Ley 21.180.

6.4. Retroalimentación desde los funcionarios: La demanda de soporte como canal de retorno

En un proceso de cambio organizacional efectivo, la comunicación debe ser bidireccional, permitiendo que la base funcionaria retroalimente a la dirección sobre los nudos críticos de la implementación. En La Calera, el análisis de los relatos sugiere que los canales formales de retroalimentación son débiles o inexistentes, por lo que la "voz" de los funcionarios emerge principalmente a través de dos vías reactivas: la solicitud de soporte técnico y la queja informal.

El Coordinador de Transformación Digital (E-TIC) describe una dinámica donde la interacción con los usuarios es constante pero operativa. Al señalar que el equipo enfrenta "*mucho soporte*", revela que el principal *feedback* que recibe la unidad técnica no son propuestas de mejora o evaluaciones del proceso, sino reportes de fallas o dudas funcionales. Esta retroalimentación operativa satura al equipo implementador y le impide capturar una visión más estratégica de las necesidades de los usuarios.

Por otro lado, la retroalimentación sobre la percepción del cambio ("cómo se siente el funcionario") tiende a fluir por canales informales hasta llegar a la esfera política, a menudo convertida en malestar. La autoridad (E-AUT) relata que se entera de los problemas no por informes de gestión, sino porque *"hay mucha gente que me dice que se ha demorado mucho"*. Esta circulación informal de la retroalimentación evidencia la falta de espacios institucionalizados (como mesas de trabajo o encuestas de clima digital) donde los funcionarios puedan canalizar sus observaciones de manera constructiva.

En definitiva, la retroalimentación en el municipio es reactiva y fragmentada: llega a los técnicos como "problema" y a los políticos como "rumor", lo que dificulta que la administración utilice esta información para corregir el rumbo estratégico de la implementación.

El análisis de la dimensión comunicacional en la Ilustre Municipalidad de La Calera revela una gestión del cambio caracterizada por la asimetría. Si bien la comunicación operativa ("qué hacer") ha logrado desplegarse a través de canales jerárquicos suficientes para mantener la continuidad del servicio, la comunicación estratégica ("para qué hacerlo") presenta vacíos significativos. La narrativa predominante del "cumplimiento legal" ha sido eficaz para imponer la norma (isomorfismo coercitivo), pero insuficiente para generar adhesión cultural. Al carecer de un relato de valor y de canales formales de retroalimentación, la organización enfrenta el riesgo de que la transformación digital sea percibida como una imposición externa y burocrática, en lugar de una oportunidad de modernización compartida.

7. Cultura Organizacional y Sostenibilidad

Más allá de los desafíos técnicos y presupuestarios, la implementación de la Ley N° 21.180 se enfrenta a una dimensión menos tangible pero determinante: la cultura organizacional. Desde la perspectiva de la Teoría Institucional, las organizaciones no son solo sistemas racionales de producción, sino estructuras sociales impregnadas de valores, mitos y rituales que otorgan legitimidad y seguridad a sus miembros. En este contexto, la transformación digital no opera en un vacío, sino que interviene sobre un tejido cultural históricamente construido en torno a la burocracia del papel, la presencialidad y el control físico de la información.

El análisis de los relatos en la Ilustre Municipalidad de La Calera revela que la cultura actúa como una fuerza inercial que tensiona el avance del cambio. Si bien existe un cumplimiento normativo de los nuevos procesos digitales, se observa la persistencia de una "lógica del papel" que convive y a menudo compite con la lógica digital. Esta dualidad se manifiesta en prácticas híbridas donde el documento físico sigue siendo percibido como el portador último de la verdad administrativa y la seguridad jurídica, evidenciando que la etapa de "recongelamiento" (la estabilización del nuevo hábito) aún no se ha consolidado.

Esta resistencia cultural plantea interrogantes críticos sobre la sostenibilidad del cambio a largo plazo. Los hallazgos sugieren que, sin un anclaje cultural profundo que valore lo digital por su utilidad intrínseca y no solo por su obligatoriedad, existe el riesgo latente de que las innovaciones introducidas se debiliten o se transformen en "letra muerta" una vez que disminuya la presión coercitiva de la implementación inicial. A continuación, se examinan las manifestaciones de este apego cultural, la confianza en los sistemas y los desafíos para asegurar la permanencia de la transformación.

7.1. Cultura del papel y legitimidad simbólica del documento físico: La persistencia de la seguridad tangible

La transición hacia el "cero papel" que mandata la Ley N° 21.180 no es solo un desafío logístico, sino un quiebre simbólico en la forma de concebir el trabajo administrativo. En la Ilustre Municipalidad de La Calera, los hallazgos revelan que el documento físico mantiene una legitimidad simbólica superior a la del registro digital, actuando como el garante último de la validez y la seguridad administrativa en la mente de muchos funcionarios.

El análisis de las entrevistas identifica un fenómeno de duplicidad por desconfianza: aunque los sistemas digitales están operativos, persisten prácticas de respaldo en papel "por si acaso". Esta conducta es descrita nítidamente por la funcionaria administrativa (E-ADM), quien reconoce que la resistencia no es técnica, sino cultural y generacional:

“Hay ciertas personas que tienen como esa... todavía apego al tema del papel... es como un tema de edad, en realidad, como que uno, la gente que viene de muchos años, claramente para ellos es como un cambio más drástico”.

Este "apego al papel" se manifiesta como una resistencia pasiva. No es un rechazo abierto a la ley, sino una adherencia a la rutina conocida que ofrece certeza. El entrevistado E-TIC corrobora esta dinámica al señalar la dificultad de erradicar hábitos arraigados en los usuarios internos, quienes *"estaban acostumbrados a llevar el papelito"* como prueba de la gestión realizada.

Incluso en las jefaturas intermedias, que lideran la digitalización, se observa una valoración ambivalente. E-JEF señala que, aunque valora la agilidad digital, en términos de *"confianza"*, mantiene una valoración dual (*"para mí ambas"*), lo que sugiere que la certeza jurídica y administrativa todavía se asocia inconscientemente a la materialidad del documento firmado y timbrado.

En síntesis, la cultura organizacional en La Calera opera bajo una lógica de transición incompleta: el papel ha perdido su monopolio funcional (ya no es el único medio), pero conserva su hegemonía simbólica (sigue siendo el medio "más seguro" para el funcionario). Esta persistencia cultural constituye un obstaculizador silencioso que ralentiza la plena adopción del expediente electrónico, ya que obliga a mantener flujos de trabajo paralelos que duplican el esfuerzo administrativo.

7.2. Confianza en el sistema digital: La validación de lo intangible

La adopción plena de la transformación digital depende, en última instancia, de la confianza que los funcionarios depositen en los nuevos sistemas como garantes de la fe pública. En la Ilustre Municipalidad de La Calera, los hallazgos sugieren que esta confianza aún se encuentra en disputa. Si bien se reconoce la eficiencia operativa de lo digital, la legitimidad simbólica de la seguridad sigue anclada, para muchos, en el respaldo físico.

Esta tensión se ilustra con claridad en el testimonio de la funcionaria administrativa (E-ADM). Al ser consultada sobre su preferencia entre el formato digital y el manual, su respuesta revela una distinción conceptual reveladora entre "agilidad" y "confianza":

"Si es de confianza, para mí ambas [digital y papel]. Pero si es de agilizar el trabajo, por supuesto que uno digital".

Esta declaración evidencia que, aunque el sistema digital ha ganado la batalla de la eficiencia ("agilizar"), aún no ha logrado desplazar al papel en la dimensión de la seguridad percibida

("confianza"). La equivalencia funcional que establece la Ley 21.180 (donde el documento electrónico vale lo mismo que el físico) no ha sido totalmente internalizada a nivel subjetivo, manteniéndose el papel como un estándar de fiabilidad equivalente, lo que frena el abandono definitivo de los archivos físicos.

Desde la perspectiva técnica, el Coordinador de Transformación Digital (E-TIC) identifica que esta desconfianza no es solo interna, sino que también proviene de la interacción con el usuario externo quien demanda la tangibilidad del acto administrativo. El entrevistado señala la dificultad de erradicar hábitos arraigados, describiendo que *"cuesta sacar a los usuarios... estaban acostumbrados a llevar el papelito"*. El "papelito" actúa aquí como un fetiche administrativo: un objeto que materializa la gestión y otorga tranquilidad psicológica tanto al funcionario que lo emite como al ciudadano que lo recibe.

Por el contrario, en las jefaturas que administran procesos críticos, la confianza en lo digital comienza a construirse sobre la base del control y la trazabilidad. E-JEF valora el sistema no solo por su rapidez, sino porque ofrece *"una base sólida... que permite el control"* y asegura una *"línea de control de cada documento oficial"*. Para este perfil, la confianza ya no reside en la firma manuscrita, sino en la inmutabilidad del registro digital.

En síntesis, la confianza en el sistema digital en La Calera es funcional pero no hegemónica. Los sistemas se utilizan y se valoran por su utilidad práctica, pero aún no gozan de la legitimidad institucional indiscutible que históricamente ha tenido el expediente en papel. La "validación de lo intangible" es un proceso cultural en curso que requiere no solo que la tecnología funcione, sino que la organización crea en ella como la única fuente de verdad administrativa.

7.3. Formalización: La ley como sustituto del procedimiento interno

La sostenibilidad de un cambio organizacional depende, en gran medida, de su formalización. Para que una nueva práctica deje de ser una excepción y se convierta en la regla, debe quedar plasmada en instrumentos de gestión (manuales, reglamentos, instructivos) que guíen el actuar funcionario. En el caso de La Calera, los hallazgos sugieren que la actualización normativa interna avanza a un ritmo más lento que la adopción tecnológica, generando un vacío procedimental que es llenado por la normativa nacional.

El Coordinador de Transformación Digital (E-TIC) ofrece un diagnóstico contundente sobre esta carencia. Al ser consultado por la existencia de manuales actualizados, reconoce explícitamente que la institución se encuentra "al debe". Su relato expone un fenómeno de regulación tecnológica *de facto*: ante la inexistencia de procedimientos documentados, es el diseño del software el que termina dictando cómo se debe trabajar.

“No, en eso estamos al debe también. [...] Me parece que la mayoría [de los procedimientos], me parece, me parece que no [están documentados]. En lo que sí que funciona es que cuando nosotros habitamos un sistema, se adecua al sistema, pero no lo indica muchas veces como un procedimiento que tiene que ser en el departamento”.

Esta declaración evidencia un riesgo estructural: la pérdida de soberanía administrativa. Los funcionarios no siguen un flujo diseñado estratégicamente por el municipio, sino que "se adecuan al sistema". Si la plataforma cambia o el proveedor externo modifica una función, el "procedimiento" municipal cambia automáticamente, sin que exista un respaldo normativo interno que asegure la consistencia y legalidad del acto administrativo más allá de la herramienta.

Esta realidad es corroborada desde la operación por las jefaturas intermedias. E-JEF, si bien valora la estabilidad operativa actual, identifica con claridad la obsolescencia de los marcos formales. Su testimonio refleja una conciencia de que la "tranquilidad" actual se basa en la costumbre y no en la norma actualizada:

“En el tema de procedimientos y la forma de trabajar... estamos bien. [Pero] Tenemos que modernizarnos, sí, tenemos que actualizarlo”.

El reconocimiento de que "tenemos que actualizarlo" implica que los manuales vigentes ya no reflejan la realidad del trabajo diario, creando una brecha entre el "municipio de papel" (lo normado) y el "municipio digital" (lo ejecutado).

En síntesis, la falta de formalización en La Calera constituye un obstaculizador para la sostenibilidad del cambio. Mientras los nuevos flujos digitales no se documenten y oficialicen, el conocimiento sobre cómo operar reside en las personas y en los sistemas, no en la institución. Esto genera una fragilidad organizacional: la gestión del cambio depende

de la memoria oral y de la permanencia de funcionarios clave, impidiendo que la transformación digital se consolide como un activo institucional transferible y perdurable.

7.4. Valor del papel y significados organizacionales: El documento físico como fetiche de seguridad

Más allá de su función como soporte de información, el papel conserva en la cultura organizacional de la Ilustre Municipalidad de La Calera un valor simbólico profundo. El análisis de los relatos sugiere que el documento físico no es visto simplemente como un insumo prescindible, sino que opera como un artefacto cultural cargado de significados de seguridad, posesión y validez que el archivo digital aún no logra replicar completamente en el imaginario colectivo de los funcionarios y usuarios.

El entrevistado E-TIC identifica esta dinámica en la interacción con la ciudadanía y los propios funcionarios. Describe la dificultad de erradicar la costumbre de obtener una prueba física de la gestión, señalando que *"cuesta sacar a los usuarios... estaban acostumbrados a llevar el papelito"*. En este contexto, el "papelito" actúa como un fetiche administrativo: un objeto tangible que materializa el acto burocrático y otorga una sensación de control y cierre del proceso que la notificación digital intangible e invisible no satisface emocionalmente.

Esta valoración simbólica se extiende a las prácticas internas. La funcionaria administrativa (E-ADM) revela que la confianza institucional todavía se disputa entre ambos mundos. Al señalar que *"si es de confianza, para mí ambas [digital y papel]"*, valida la coexistencia de dos regímenes de verdad. El documento digital es aceptado por eficiencia, pero el documento en papel retiene su estatus de "reserva de valor" ante cualquier eventualidad o falla tecnológica.

Desde la perspectiva de las jefaturas, E-JEF ofrece un contrapunto interesante al asociar el valor del sistema digital a una nueva forma de seguridad basada en la trazabilidad ("línea de control"), contrastándola con la vulnerabilidad del papel que *"va de mano en mano"*. Sin embargo, la persistencia de las prácticas híbridas (imprimir lo digital) sugiere que, a nivel subyacente, la organización todavía necesita "ver y tocar" el expediente para certificar su existencia real.

En síntesis, el papel en La Calera mantiene una vigencia simbólica que actúa como un ancla cultural. Mientras la "despapelización" se impone como norma técnica, donde el documento físico sigue siendo percibido como el garante último de la responsabilidad funcionaria.

7.5. Sostenibilidad del cambio y riesgo de retrocesos: La amenaza de la "letra muerta"

La sostenibilidad de la transformación digital radica en su capacidad para perdurar en el tiempo una vez que la presión inicial de la implementación disminuye. Desde la Teoría del Cambio Organizacional, esto corresponde a la etapa de "recongelamiento", donde las nuevas prácticas deben echar raíces para evitar una regresión al estado anterior. En el caso de La Calera, el análisis de los relatos advierte sobre un riesgo latente de estancamiento o retroceso si el cambio no logra demostrar su valor práctico inmediato.

La visión experta externa (E-EXP) aporta un diagnóstico prospectivo crucial sobre este riesgo. El académico advierte que la sostenibilidad de la ley no está garantizada por su vigencia jurídica, sino que dependerá de un criterio de eficiencia percibida. En su análisis, plantea que el proceso enfrentará una suerte de selección natural administrativa:

“Habría que desagregar en dos componentes tu pregunta... ¿van a ser letra muerta o se van a implementar? La respuesta es: algunos se van a quedar en el tintero, otros se van a implementar sin problema. Y que se queden en el tintero o no va a depender de que el... beneficio percibido, eh, en el corto plazo y del costo de implementación... sin duda que van a haber aspectos de la ley que se van a, se van a quedar, eh, van a ser letra muerta”.

Esta predicción teórica encuentra sentido en la realidad política del municipio. La autoridad comunal (E-AUT) identifica un debilitamiento en el impulso transformador, señalando que la institución ha perdido el sentido de urgencia o relevancia estratégica que el tema requiere para sostenerse. Su declaración es enfática al respecto:

“Yo creo que la municipalidad ya no le ha tomado el peso de la importancia que tiene. Lo está desarrollando porque es parte del proceso y de las necesidades... pero no se le ha tomado el peso de lo que es”.

Esta pérdida de "peso" político es un factor de riesgo crítico. Si la transformación se percibe solo como "parte del proceso" burocrático y no como una prioridad estratégica, la asignación de recursos futuros necesarios para la sostenibilidad podría verse comprometida.

A nivel operativo, este riesgo se ve exacerbado por una sensación de complacencia o "falsa estabilidad". E-JEF señala que, dado que los sistemas actuales funcionan relativamente bien en comparación con otros, la modernización profunda ha dejado de ser una urgencia inmediata:

“Tenemos que modernizarnos, sí, tenemos que actualizarlo. Pero yo creo que no es... por lo mismo, no es una prioridad hoy. No es una prioridad hoy porque estamos, a diferencia de otras instituciones, otras municipalidades, llamémoslo así, estamos bien”.

Esta percepción de que "estamos bien" puede actuar como un freno para avanzar hacia las etapas más complejas de la ley (como la interoperabilidad total), congelando al municipio en un estado de digitalización básica.

En síntesis, la sostenibilidad del cambio en La Calera se encuentra en un punto de inflexión. Actualmente, se sostiene por la inercia de la obligación legal ("lo está desarrollando porque es parte del proceso"), pero carece del anclaje estratégico ("no es prioridad hoy") y del beneficio percibido ("letra muerta") necesarios para blindarse frente a futuras restricciones presupuestarias o cambios de administración.

8. Procesos de Implementación y Operacionalización del Cambio

La operacionalización de la Ley N° 21.180 implica el tránsito desde el mandato normativo abstracto hacia la realidad concreta de la gestión municipal diaria. Desde la perspectiva de la Teoría del Cambio Organizacional, esta fase corresponde a la etapa de "Movimiento" descrita por Lewin, donde la organización debe desaprender antiguas rutinas para adoptar nuevos comportamientos y herramientas. El análisis de los relatos en la Ilustre Municipalidad de La Calera revela que este proceso no ha sido una sustitución lineal o automática de lo analógico por lo digital, sino una construcción incremental y adaptativa, caracterizada por la convivencia de lógicas de trabajo contrapuestas (Lewin's, 2018).

Los hallazgos sugieren que la implementación se encuentra en una fase de hibridez operativa. Si bien se constata un avance significativo en la digitalización de los actos administrativos formales, impulsado por la obligatoriedad de la ley, este convive con la persistencia de flujos de trabajo tradicionales y soluciones "parche" ante la falta de interoperabilidad plena. E-JEF describe con precisión este estado intermedio, señalando que *"la mayoría de nuestros procesos son digitalizados, quizás no en su 100%, pero sí tenemos los programas"*. Esta declaración evidencia que la operacionalización es un proceso en curso que ha logrado penetrar en la gestión documental, pero que aún no alcanza la totalidad del ciclo de vida administrativo.

Asimismo, la operacionalización aparece tensionada por la motivación subyacente del cambio. El entrevistado E-TIC enfatiza que la ejecución de los procesos responde a un imperativo de cumplimiento normativo *"se tiene que cumplir lo que indica la ley"*, lo que sugiere un isomorfismo coercitivo en la acción: se implementa porque es obligatorio, no necesariamente porque el proceso esté optimizado o internalizado culturalmente.

Esta dinámica es analizada críticamente por la visión experta (E-EXP), quien advierte que la verdadera operacionalización sostenible dependerá de un criterio de utilidad práctica: *"algunos [procesos] se van a quedar en el tintero... va a depender del beneficio percibido en el corto plazo"*. En consecuencia, la implementación en La Calera se configura como un escenario de disputa entre la formalidad del cumplimiento legal y la búsqueda de eficiencia operativa real. A continuación, se examinan los flujos de trabajo actuales, los desafíos de interoperabilidad y la brecha entre el cumplimiento y la internalización.

8.1. Flujo actual de trabajo: La convivencia híbrida entre lo digital y el papel

La operacionalización de la Ley N° 21.180 en la Ilustre Municipalidad de La Calera no ha implicado una sustitución inmediata y total de los soportes analógicos, sino la configuración de un flujo de trabajo híbrido. El análisis de los relatos permite identificar que, si bien los actos administrativos formales (decretos, oficios) han migrado exitosamente al entorno digital, persisten prácticas paralelas de respaldo físico que duplican la carga laboral y evidencian una transición cultural incompleta.

Desde la perspectiva de las jefaturas intermedias, E-JEF describe un escenario de digitalización avanzada pero no absoluta. Su testimonio confirma que las herramientas

tecnológicas están instaladas y operativas para los procesos críticos, logrando un estándar de gestión que supera la media, pero reconoce explícitamente que la cobertura no es total:

“La verdad que la mayoría de nuestros procesos son digitalizados, quizás no en su 100%, pero sí tenemos los programas, los softwares... donde se hacen todos los que es decreto, oficio, eso es digital”.

Sin embargo, este avance convive con la persistencia del soporte físico en la base operativa. E-ADM identifica que el apego al papel no responde necesariamente a una falla técnica, sino a factores culturales y generacionales. La funcionaria señala que *“hay ciertas personas que tienen todavía apego al tema del papel...”*. Esta observación es crítica, pues revela que la digitalización del flujo se enfrenta a una resistencia pasiva donde el funcionario, aunque utiliza el sistema digital por obligación, mantiene el registro en papel como un mecanismo de seguridad psicológica (“por si acaso”).

Esta duplicidad genera una sobrecarga operativa oculta: el funcionario debe realizar la gestión en la plataforma (para cumplir la ley) y simultáneamente en el archivador físico (para cumplir con su propia cultura de seguridad). E-TIC complementa este diagnóstico señalando que esta resistencia también proviene de la ciudadanía, quienes *“estaban acostumbrados a llevar el papelito”* como único comprobante válido de la gestión.

En síntesis, el flujo de trabajo actual en La Calera se caracteriza por una superposición de lógicas: la lógica digital, impulsada por la normativa y la eficiencia, y la lógica del papel, sostenida por la costumbre y la desconfianza. La operacionalización del cambio, por tanto, se encuentra en una etapa de fricción donde la tecnología ha avanzado más rápido que la adaptación cultural de los procesos.

8.2. Deberes y obligaciones en torno al uso de plataformas: El cumplimiento como motor de la acción

La operacionalización de la Ley N° 21.180 impone a los funcionarios una serie de nuevas tareas digitales (subir actos administrativos, registrar trámites, responder oficios en línea) que no existían en el flujo tradicional. El análisis de los relatos revela que estas tareas son interpretadas mayoritariamente bajo la lógica del deber funcionario y la obligación normativa. El uso de las plataformas no surge de una necesidad interna de eficiencia, sino de

un mandato externo que debe ser acatado para evitar sanciones o incumplimientos administrativos.

El entrevistado E-TIC sintetiza esta visión legalista del deber. Para el equipo técnico, la motivación principal para utilizar los sistemas y exigir su uso a otros departamentos no es la innovación per se, sino la imperatividad de la norma:

“Uno tiene que dar respuesta y se tiene que cumplir lo que indica la ley. Entonces, uno tiene que constantemente, igual tiene que ir revisando”.

Esta declaración refleja que la interacción con las plataformas se vive como una carga de cumplimiento. La plataforma digital se convierte en una "ventanilla de rendición de cuentas" ante el nivel central, más que en un espacio de gestión propia.

Esta percepción se replica en las jefaturas intermedias, quienes experimentan la digitalización como una nueva obligación de reporte. E-JEF describe su interacción con los sistemas como una tarea impuesta por la necesidad de informar el estado de sus procesos a la autoridad fiscalizadora:

“Me he tenido que ingresar a la plataforma e informar los procesos que tenemos como oficina, como departamentos digitales... He tenido al menos participación de parte de la unidad de TIC de trabajar en esa plataforma”.

El uso de la frase "me he tenido que ingresar" denota un carácter forzoso. La plataforma es vista como un requisito adicional a la labor habitual, una tarea que se agrega al "deber ser" del funcionario.

Este enfoque basado en el deber tiene un efecto paradójico: garantiza el uso de las plataformas (nadie quiere incumplir), pero limita su explotación estratégica. Al entenderse como una obligación, el funcionario se limita a "cumplir con lo que pide el sistema", sin necesariamente explorar cómo esa herramienta podría rediseñar o mejorar su propio trabajo. La digitalización se procesa, así como un trámite más dentro de la burocracia, en lugar de una herramienta para reducirla.

En síntesis, el uso de plataformas en La Calera está traccionado por la disciplina administrativa (Isomorfismo Coercitivo). Si bien esto asegura un piso mínimo de

implementación, plantea el riesgo de un "cumplimiento ritualista", donde se llenan los campos digitales requeridos por la ley sin que ello transforme sustantivamente la lógica de servicio detrás de la pantalla.

8.3. Nivel de cumplimiento vs. internalización del cambio: La brecha entre acatar y transformar

El análisis de los procesos de implementación en la Ilustre Municipalidad de La Calera permite distinguir dos dimensiones que, aunque relacionadas, operan a velocidades distintas: el cumplimiento normativo y la internalización cultural. (Los hallazgos sugieren que el municipio ha sido eficaz en la primera dimensión, logrando reportar avances y utilizar las plataformas exigidas, pero enfrenta desafíos significativos en la segunda, donde la transformación digital aún no se consolida como una convicción estratégica interna.

Esta distinción se hace patente en la motivación que impulsa el uso de los sistemas. E-TIC señala explícitamente que *"uno tiene que dar respuesta y se tiene que cumplir lo que indica la ley"*. Esta afirmación denota una motivación extrínseca: la acción digital se ejecuta para satisfacer al regulador externo (Contraloría, Gobierno Central) y evitar sanciones, más que por una búsqueda proactiva de eficiencia local. La ley actúa aquí como un techo de cumplimiento, no como un piso para la innovación.

Desde la visión experta, E-EXP advierte que esta dinámica de cumplimiento formal sin internalización profunda pone en riesgo la sostenibilidad del cambio. Según su análisis, *"algunos [procesos] se van a quedar en el tintero, otros se van a implementar... va a depender del beneficio percibido en el corto plazo"*. Esto implica que aquellos mandatos legales que no logren demostrar una utilidad práctica inmediata para el funcionario (internalización por beneficio) corren el riesgo de volverse "letra muerta" o ritualismos burocráticos vacíos de contenido real.

La persistencia de prácticas híbridas y la falta de formalización interna, analizadas en los puntos anteriores, son síntomas de esta brecha. Mientras el cumplimiento se mide en indicadores de "subida de información" a portales, la internalización se mide en la desaparición de la "necesidad del papel" y en la autonomía de los usuarios. En La Calera, la coexistencia de lo digital con lo físico revela que el cambio ha sido acatado normativamente, pero aún no ha sido apropiado culturalmente como la forma natural de administrar lo público.

En síntesis, la implementación en La Calera se encuentra en una fase de operacionalización normativa: los procesos funcionan porque la ley lo exige, pero la organización aún debe transitar hacia una fase de madurez digital, donde la tecnología se utilice no porque sea obligatorio, sino porque se entienda como la única forma viable de entregar valor público a la ciudadanía.

CAPÍTULO 5. DISCUSIÓN

En este capítulo se presentan las interpretaciones y el análisis integrado de los resultados obtenidos en la Fase 1 de revisión documental y la Fase 2 de las entrevistas, con el propósito de comprender los factores que han influido en la implementación de la Ley N.º 21.180 de Transformación Digital del Estado en la Ilustre Municipalidad de La Calera. La discusión articula ambos conjuntos de evidencias con el marco teórico previamente desarrollado, especialmente los aportes de la Teoría del Cambio Organizacional y la Teoría Institucional, que permiten analizar aspectos como:

- Liderazgo del cambio
- Resistencia organizacional
- Comunicación del cambio
- Cultura organizacional y choque de lógicas
- Isomorfismos coercitivo, mimético y normativo
- Legitimidad institucional

1. Dimensión estructural y de recursos: la brecha de capacidad

La dimensión estructural aborda la relación entre la capacidad organizacional formal de la municipalidad y las condiciones reales con las que esta enfrenta la implementación de la Ley N.º 21.180. En el plano documental, el PLADECO 2023–2027 y las Cuentas Públicas describen un municipio con prioridades en modernización institucional, fortalecimiento de capacidades internas y actualización tecnológica (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023). Sin embargo, tanto los diagnósticos oficiales como los testimonios de los funcionarios revelan importantes brechas estructurales que condicionan el proceso de Transformación Digital.

Un primer elemento crítico corresponde a la dotación de personal y su distribución funcional. Aunque los documentos destacan la necesidad de profesionalizar equipos y fortalecer la gestión institucional, las entrevistas evidencian una estructura sobrecargada, con unidades que operan con personal insuficiente para sostener simultáneamente el trabajo regular y las nuevas tareas asociadas a la digitalización. La precarización laboral, particularmente la alta

presencia de contratos a honorarios limita la continuidad operativa y dificulta el desarrollo de competencias digitales estables, afectando directamente la capacidad del municipio para asumir procesos de interoperabilidad, gestión documental y digitalización de expedientes.

A ello se suma la brecha tecnológica, mencionada tanto en documentos como en las entrevistas. A pesar de la voluntad de mejorar la infraestructura digital, los funcionarios describen equipos obsoletos, problemas de conectividad y limitaciones en licencias o plataformas. Esto se vuelve especialmente relevante considerando que la Ley 21.180 exige etapas técnicas complejas, como interoperabilidad, expediente electrónico y gestión documental digital, fases que requieren equipamiento y sistemas de información robustos.

La concentración de responsabilidades en el equipo de tecnologías de la información (TIC) constituye otro elemento estructural relevante. Las entrevistas muestran que un pequeño grupo se hace cargo del soporte técnico, la mantención de sistemas y la implementación de herramientas digitales, lo que genera cuellos de botella y dependencia excesiva. Tal como señala la literatura sobre modernización del Estado, los equipos TIC insuficientes dificultan la sostenibilidad del cambio digital y limitan la capacidad de avanzar hacia procesos estandarizados (Umaña, 2022).

Además, la estructura organizacional formal que incluye comités, unidades y cargos asociados a la digitalización, no siempre se traduce en dinámicas operativas efectivas. Aunque el Comité de Transformación Digital existe formalmente, las entrevistas muestran que su funcionamiento es irregular y que la coordinación entre unidades es limitada. Esto genera una brecha entre la planificación estratégica (PLADECO) y la capacidad real para ejecutar acciones de digitalización, especialmente en ámbitos que requieren colaboración interdepartamental, como la implementación del gestor documental o la digitalización de trámites.

En síntesis, la Ilustre Municipalidad de La Calera enfrenta la Transformación Digital con una capacidad institucional parcialmente desarrollada, condicionada por dotación insuficiente, brechas tecnológicas y una estructura funcional que no siempre acompaña las exigencias del proceso. Estas limitaciones refuerzan el papel de la “falta de recursos” como uno de los principales obstaculizadores de la implementación, en línea con lo planteado por Umaña (2022).

2. Dimensión cultural y contextual: el peso de la tradición y las lógicas institucionales

La dimensión cultural y contextual permite comprender cómo la historia organizacional, las prácticas arraigadas y las características socio-territoriales de La Calera influyen en la forma en que se enfrenta la Transformación Digital. Esta perspectiva es clave porque, como plantea la literatura del Cambio Organizacional, los procesos de modernización no dependen únicamente de recursos técnicos, sino también de las creencias, valores, hábitos y significados que orientan la conducta de los actores (Umaña, 2022). En el caso de la Ilustre Municipalidad de La Calera, los documentos oficiales y las entrevistas muestran que la cultura institucional sigue marcada por una lógica fuertemente burocrática, con apego a prácticas tradicionales y una preferencia persistente por el uso del papel.

Desde el punto de vista del contexto comunal, el PLADECO 2023–2027 identifica a La Calera como una comuna con vulnerabilidades digitales, niveles dispares de alfabetización tecnológica y segmentos importantes de población que dependen del acompañamiento presencial para realizar trámites municipales (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b). Estos factores territoriales y sociales influyen en la percepción municipal de que ciertos procesos deben mantenerse en formato físico para garantizar el acceso universal, lo que refuerza prácticas tradicionales dentro del aparato estatal local.

En las entrevistas este fenómeno aparece de manera explícita. Funcionarios mencionan la frase “el papelito manda” para justificar la preferencia por respaldos impresos, aun cuando existan plataformas digitales que cumplen la misma función. Esta conducta refleja lo que la Teoría Institucional denomina lógicas institucionales, es decir, normas y significados profundamente arraigados que orientan la acción y generan expectativas de comportamiento (Umaña, 2022). La lógica burocrática tradicional convive con la nueva lógica digital impulsada por la Ley 21.180, generando un choque simbólico que dificulta la apropiación real del cambio.

Asimismo, se observa una resistencia al cambio, en especial asociada a diferencias generacionales y a la percepción de riesgo o desconfianza hacia las herramientas digitales. Funcionarios con mayor trayectoria tienden a mantener prácticas manuales, justificando su preferencia por la seguridad y trazabilidad del papel. Esta resistencia coincide con lo descrito por la literatura sobre cambio organizacional, que señala que la etapa de “Movimiento” suele

enfrentar fricciones cuando los valores tradicionales entran en tensión con nuevas prácticas (Umaña, 2022). En La Calera, el “descongelamiento” cultural ha comenzado, pero el tránsito hacia la estabilización de nuevas conductas (“recongelamiento”) sigue siendo parcial.

A nivel organizacional, también se observan dinámicas de imitación y búsqueda de legitimidad. Las entrevistas muestran que algunos funcionarios promueven prácticas digitales porque “otras municipalidades ya lo están haciendo”, lo que refleja la presencia de isomorfismo mimético, un mecanismo habitual cuando las organizaciones enfrentan incertidumbre frente a modelos de gestión novedosos. A esto se suma un isomorfismo coercitivo derivado de la obligación legal: la digitalización avanza porque la Ley 21.180 exige cumplir plazos, formatos y fases progresivas (División de Gobierno Digital, 2022), más que por convicción cultural interna. En este sentido, la cultura organizacional se adapta más por presión externa que por motivación transformacional propia.

Finalmente, la cultura municipal está influida por la tradición histórica de La Calera como comuna industrial, con un aparato público que ha tendido históricamente a operar bajo lógicas administrativas rígidas. Esta trayectoria institucional ayuda a explicar por qué la digitalización se percibe como un proceso que “rompe con la forma habitual de hacer las cosas”, generando tensiones entre la continuidad de las prácticas burocráticas y las exigencias de innovación impulsadas por la Ley 21.180.

En conjunto, la dimensión cultural y contextual muestra que la Transformación Digital en La Calera enfrenta barreras que no se explican solo por falta de recursos, sino también por la persistencia de una cultura organizacional tradicional, la presencia de lógicas institucionales en competencia y niveles de resistencia que dificultan el “recongelamiento” de nuevas prácticas. Esto evidencia que el desafío del cambio no es únicamente técnico, sino profundamente cultural y simbólico, un factor crítico para comprender el ritmo y la profundidad del proceso.

3. Dinámica de Implementación: Cumplimiento Normativo versus Apropriación Interna

La dinámica de implementación de la Ley 21.180 en la Ilustre Municipalidad de La Calera revela una tensión central entre el cumplimiento formal de las exigencias normativas y la apropiación interna del proceso de transformación digital. Los documentos institucionales revisados como PLADECO y Cuentas Públicas muestran que el municipio ha avanzado de

acuerdo con el calendario de gradualidad definido para los municipios del Grupo B: 2023: preparación institucional; 2024: comunicaciones digitales; 2025: interoperabilidad y digitalización de trámites; 2026: expediente electrónico obligatorio (División de Gobierno Digital, 2022). Desde una perspectiva documental, La Calera “va al día” con los plazos y ha cumplido los hitos asociados a digitalización de comunicaciones, habilitación de gestor documental y modernización progresiva de trámites en línea, según se expone en las Cuentas Públicas de 2023 y 2024 (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023; 2024).

Sin embargo, este avance normativo contrasta con los discursos recogidos en las entrevistas, que evidencian que la digitalización se vive como un proceso más coercitivo que estratégico, impulsado fundamentalmente por la presión externa de la ley. De forma recurrente, funcionarios señalan que “hay que cumplir porque es obligación legal”, lo que refleja un patrón de isomorfismo coercitivo, en el cual el cambio ocurre como respuesta a mandatos institucionales más que por una convicción interna o una comprensión profunda de sus beneficios (Umaña, 2022).

La implementación aparece entonces como un proceso reactivo, basado en cumplir hitos para “no quedar atrás”, más que en una apropiación organizacional que permita consolidar prácticas digitales sostenibles. Este hallazgo se refuerza con la percepción de que la digitalización avanza en “capas”, ósea se cumplen los requisitos formales, pero las prácticas internas no siempre se transforman al mismo ritmo. Por ejemplo, aunque el municipio utiliza gestor documental y sistemas digitales, muchos funcionarios siguen imprimiendo los documentos electrónicos “para respaldar”, reproduciendo una lógica burocrática tradicional. Esta brecha entre herramienta y práctica fue una constante en las entrevistas.

Asimismo, se observa una diferencia entre áreas. Unidades con mayor carga operativa o menor dotación técnica tienden a avanzar solo en lo estrictamente obligatorio, mientras que áreas más técnicas, como informática, muestran mayor apertura hacia la transformación digital. Esto coincide con el análisis documental del PLADECO, que identifica capacidades institucionales dispares entre unidades y una estructura organizacional fragmentada, lo que limita la implementación homogénea de políticas internas.

Otro hallazgo transversal es la sensación de falta de preparación interna para implementar fases más complejas, como interoperabilidad y expediente electrónico. Funcionarios

mencionan que, aunque el municipio ha avanzado en trámites online y comunicaciones electrónicas, “lo más difícil viene ahora”, especialmente por la necesidad de mejorar estándares de información, estandarizar procesos y capacitar a todo el personal. Esta percepción coincide con lo señalado por Umaña (2022), quien identifica que la falta de capacidades instaladas y la heterogeneidad organizacional son barreras típicas en los gobiernos locales.

La etapa actual de implementación en La Calera muestra también una tensión entre formalidad y práctica, ya que existe un avance formal, registrado y reportado en los documentos oficiales, pero la práctica administrativa cotidiana todavía refleja incertidumbres, resistencias y asimetrías en el uso de herramientas digitales. Las entrevistas indican que muchos procesos avanzan “por iniciativa del encargado TIC” o por la necesidad de cumplir plazos legales, más que por un proceso de cambio organizacional planificado y apropiado por las unidades.

Finalmente, la dinámica observada sugiere que la Transformación Digital en La Calera aún se encuentra principalmente en las etapas de “Descongelamiento” y “Movimiento” del modelo de Lewin, sin haber alcanzado el “Recongelamiento” que permitiría institucionalizar las nuevas prácticas. La ausencia de apropiación profunda, la dependencia de presiones externas y las brechas en competencias digitales dificultan la consolidación de un cambio cultural que acompañe la implementación técnica.

En síntesis, la dinámica de implementación evidencia que el municipio cumple formalmente con los requerimientos normativos, pero el proceso avanza sin una apropiación plena por parte de los funcionarios. Este desequilibrio entre obligación y convicción, entre herramienta y práctica, constituye uno de los elementos críticos para comprender tanto los avances como los obstáculos que caracterizan la Transformación Digital en La Calera.

4. Gobernanza y Liderazgo: La formalidad versus la práctica

La gobernanza interna del proceso de Transformación Digital en la Ilustre Municipalidad de La Calera se caracteriza por una marcada distancia entre la estructura formal de dirección y el liderazgo real ejercido en la práctica, un patrón recurrente en administraciones locales con avances desiguales en capacidades tecnológicas. Desde el plano documental, la existencia de instancias formales como comités directivos, unidades responsables y lineamientos

estratégicos definidos en el PLADECO y en las Cuentas Públicas sugiere un marco institucional orientado a la modernización administrativa (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023; 2024). Estas estructuras se alinean con las exigencias establecidas por la Ley 21.180, que requiere gobernanza interna, definición de responsables y coordinación transversal para cumplir cada fase del plan de gradualidad (División de Gobierno Digital, 2022).

No obstante, las entrevistas revelan que esta estructura formal no siempre se traduce en un liderazgo activo que acompañe, impulse y sostenga el cambio. La percepción más extendida entre los funcionarios es que el liderazgo de autoridades y jefaturas ha sido principalmente administrativo, centrado en asegurar firmas, respaldos documentales y cumplimiento mínimo de hitos, más que en promover una visión transformacional del proceso. Esta diferencia entre “liderar para cumplir” y “liderar para transformar” constituye un eje crítico para interpretar el desarrollo del proceso en La Calera.

No obstante, las entrevistas muestran que esta estructura formal todavía enfrenta el desafío de traducirse plenamente en un liderazgo activo que acompañe e impulse el proceso de transformación. La percepción generalizada entre los funcionarios indica que el liderazgo ejercido por autoridades y jefaturas se ha orientado prioritariamente a la coordinación administrativa y cumplimiento de los hitos normativos, lo cual ha permitido sostener el avance institucional. Sin embargo, este enfoque, más centrado en la gestión operativa que en la conducción estratégica del cambio, abre un espacio de oportunidad para fortalecer un liderazgo transformacional que facilite la apropiación interna, motive a los equipos y articule una visión compartida del proceso. La distinción entre “liderar para cumplir” y “liderar para transformar” emerge, así como un aspecto clave para comprender la etapa actual del proceso en La Calera y los desafíos que presenta su consolidación futura.

Asimismo, surge con fuerza la figura del “liderazgo compensatorio” ejercido por LOS encargados de TIC, quien aparece como el principal motor operativo del proceso. Las entrevistas muestran que este funcionario asume roles de coordinación, capacitación, gestión de problemas y seguimiento del avance, incluso más allá de las responsabilidades formales de su cargo. Este patrón refuerza un fenómeno descrito por Umaña (2022) en estudios de implementación digital, en municipios con débil liderazgo directivo, los procesos recaen

desproporcionadamente en equipos técnicos pequeños, generando sobrecarga, cuellos de botella y dependencia personal más que institucional.

Esta configuración también se conecta con la Teoría Institucional en términos del choque de lógicas. Mientras la lógica institucional dominante del municipio sigue siendo burocrática y jerárquica centrada en mantener continuidad y controlar procedimientos, la Transformación Digital exige una lógica orientada a la innovación, la colaboración transversal y la toma de decisiones basada en datos. La falta de liderazgo activo de jefaturas limita la capacidad de reconciliar estas lógicas, lo que se manifiesta en tensiones internas: funcionarios que desean avanzar más rápido encuentran resistencia en áreas que defienden prácticas tradicionales; jefaturas que priorizan la estabilidad operativa dejan en segundo plano los procesos de capacitación o estandarización necesarios para avanzar hacia interoperabilidad y expediente electrónico.

Otro punto crítico es la comunicación del cambio, donde las entrevistas revelan brechas significativas. Aunque existen correos, circulares e instrucciones formales, los funcionarios indican que no existe una estrategia comunicativa clara ni consistente que explique el propósito del cambio, sus beneficios o los roles de cada actor. Esta falta de narrativa institucional refuerza la percepción de que la digitalización es un mandato externo y no un proyecto propio del municipio, debilitando la legitimidad interna del proceso.

Finalmente, la gobernanza del cambio presenta un patrón característico de los gobiernos locales chilenos descritos en la literatura como el liderazgo administrativo fuerte y liderazgo transformacional débil. Esta configuración favorece el cumplimiento formal como los avances reportados en las Cuentas Públicas (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023; 2024), pero limita la consolidación de un proceso sostenido en el tiempo, especialmente en fases más complejas que requieren rediseño de procesos, gestión del cambio cultural y articulación institucional.

En síntesis, la gobernanza y el liderazgo en La Calera muestran una estructura formal alineada con los mandatos de la Ley 21.180, pero una práctica interna que delega el peso del proceso en equipos técnicos sin una conducción transformacional fuerte. Este desajuste entre diseño formal y funcionamiento real emerge como uno de los principales obstáculos para la

apropiación plena del cambio y para la sostenibilidad de la Transformación Digital en el largo plazo.

5. Articulación Interna del Cambio: Comunicación, Capacidades y Procesos

La articulación interna del cambio constituye uno de los elementos más decisivos para comprender el avance real de la Transformación Digital en la Ilustre Municipalidad de La Calera. La implementación de la Ley N.º 21.180 requiere no solo infraestructura tecnológica y cumplimiento normativo, sino también una coordinación interna efectiva, una comunicación clara y mecanismos de estandarización que permitan transformar las prácticas organizacionales. Desde esta perspectiva, los resultados de las entrevistas evidencian una articulación interna que avanza, pero que presenta fragmentaciones que afectan la apropiación y el ritmo del proceso.

5.1. Comunicación del cambio: entre la formalidad y la comprensión práctica

La comunicación institucional vinculada a la Transformación Digital se desarrolla principalmente a través de canales formales, como circulares internas, correos electrónicos, instrucciones administrativas y reuniones puntuales. Este tipo de comunicación asegura que la información “llegue”, pero no necesariamente que sea comprendida, apropiada o internalizada.

Desde la teoría del cambio organizacional, este tipo de comunicación limitada permite cumplir el nivel básico del proceso, pero no impulsa un cambio significativo en las lógicas internas. La literatura destaca que la comunicación del cambio debe generar sentido, orientar expectativas y reducir incertidumbres (Lewin's, 2018)

Al no existir un relato articulado sobre los beneficios del proceso o sobre el rol de cada unidad, se debilita la legitimidad interna del cambio y se refuerza la idea de que se trata de un cumplimiento impuesto externamente.

Esto coincide con las evidencias del análisis documental, donde las Cuentas Públicas informan avances concretos (modernización de canales digitales, digitalización de trámites), pero no explicitan estrategias de comunicación interna para apoyar dichos avances (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023; 2024).

5.2. Capacidades internas: avances focalizados y brechas persistentes

El proceso de transformación se sostiene principalmente en las capacidades técnicas del equipo TIC, que cumple un rol central en la puesta en marcha, resolución de problemas y acompañamiento a los funcionarios. Las entrevistas muestran que su participación es clave, pero también que existe una dependencia excesiva de este equipo, generando un “cuello de botella” operativo. Esto es consistente con diagnósticos del PLADECO que identifican debilidades en la dotación técnica y la necesidad de fortalecer competencias institucionales (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b).

A la vez, los funcionarios reconocen avances en herramientas digitales gestor documental, trámites en línea, comunicaciones electrónicas, lo que evidencia una capacidad instalada que permite sostener la implementación en sus fases actuales. Sin embargo, persiste una brecha en competencias digitales heterogéneas entre unidades y generaciones, lo que se traduce en inseguridad al utilizar sistemas, tendencia a respaldar en papel y dudas sobre cómo funcionarán etapas más complejas.

Estos hallazgos coinciden con lo planteado por Umaña (2022), quien señala que las capacidades internas deficientes son una de las barreras más persistentes en municipalidades medianas, especialmente en procesos que requieren estandarización y rediseño de procedimientos.

5.3. Procesos internos: estandarización parcial y persistencia de lógicas burocráticas

Pese a los avances documentados, las entrevistas muestran que muchos procedimientos siguen siendo mixtos parte digital, parte papel, reflejando un estado de transición donde conviven prácticas heredadas con nuevas herramientas. Esta convivencia evidencia un choque de lógicas institucionales, donde la lógica burocrática tradicional (“respaldar en papel”, “revisar físicamente”, “timbre y firma”) coexiste con la lógica digital promovida por la Ley 21.180.

El análisis del PLADECO reconoce la importancia de estandarizar procesos y actualizar manuales internos como condición para la modernización administrativa (Ilustre Municipalidad de La Calera, 2023b). Sin embargo, las entrevistas revelan que aún falta avanzar en esta materia, algunos funcionarios afirman que los procedimientos varían entre

unidades, que no siempre hay claridad sobre los flujos digitales y que la adopción de las herramientas depende del interés y habilidades de cada funcionario.

Esta falta de estandarización genera dificultades para articular procesos transversales, especialmente aquellos que requieren coordinación entre unidades, como interoperabilidad y expediente electrónico. Desde el enfoque de Lewin, el municipio se encuentra en la fase de “Movimiento”, donde los cambios conviven con prácticas antiguas y aún no se ha logrado el “Recongelamiento” necesario para consolidar procesos digitalizados.

6. Análisis Integrado de Facilitadores y Obstaculizadores

El análisis integrado permite comprender cómo interactúan los distintos factores que han influido en la implementación de la Ley N.º 21.180 en la Ilustre Municipalidad de La Calera. Los hallazgos muestran un proceso impulsado principalmente por exigencias externas, con avances técnicos relevantes, pero enfrentando limitaciones estructurales, culturales y organizacionales que condicionan su apropiación interna. Esta sección sintetiza los principales facilitadores y obstaculizadores observados, integrando evidencia documental, relatos de los funcionarios y marcos conceptuales utilizados.

6.1. Facilitadores

a) Presión normativa y obligatoriedad legal

El principal facilitador corresponde al isomorfismo coercitivo derivado de la Ley 21.180 y su plan de gradualidad. La obligación de cumplir plazos concretos comunicaciones digitales en 2024, interoperabilidad en 2025 y expediente electrónico en 2026 ha generado un impulso sostenido para avanzar, incluso en contextos de capacidades limitadas. Los funcionarios reconocen que “hay que cumplir porque es ley”, lo que evidencia que la normativa funciona como motor del proceso más que la iniciativa interna.

b) Avances tecnológicos previos

La existencia de un gestor documental, trámites digitales básicos y mejoras progresivas en los canales electrónicos ha permitido que el municipio enfrente la implementación desde una base tecnológica ya instalada. Las Cuentas Públicas reportan modernizaciones en software, digitalización de servicios y fortalecimiento de plataformas institucionales, elementos que facilitan transitar hacia fases más complejas.

c) Equipo TIC comprometido

Las entrevistas muestran que el equipo informático actúa como un facilitador crítico, funcionando como articulador técnico, formador interno y soporte operativo. Aunque esta centralidad genera riesgos de dependencia, constituye un facilitador real que ha permitido sostener el avance, resolver contingencias y orientar a los funcionarios en el uso de herramientas digitales.

d) Planificación institucional con orientación modernizadora

El PLADECO 2023–2027 incorpora ejes de fortalecimiento institucional, modernización tecnológica y actualización de procedimientos que dan soporte documental a la digitalización. Aunque la Transformación Digital no es un eje explícito, el enfoque estratégico del plan favorece iniciativas asociadas a eficiencia operativa y uso de tecnologías, sirviendo como facilitador indirecto.

e) Voluntad funcional de avanzar

Pese a las brechas y limitaciones, los funcionarios expresan una actitud favorable hacia la modernización y reconocen los beneficios de los trámites digitales tanto para la gestión interna como para la ciudadanía. Esta disposición positiva facilita la adopción progresiva de nuevas herramientas y reduce la resistencia abierta al proceso.

f) Mayor demanda ciudadana por servicios digitales

El aumento de solicitudes electrónicas, consultas por canales digitales y uso activo de la página web municipal crea una presión positiva para fortalecer la oferta digital. La ciudadanía se convierte así en un actor que empuja al municipio a mantener y mejorar sus servicios electrónicos.

6.2. Obstaculizadores

a) Brechas de capacidad y limitaciones de recursos

El principal obstaculizador identificado corresponde a la falta de recursos humanos, técnicos y financieros. Las entrevistas revelan una dotación insuficiente, alta carga operativa y dependencia crítica del equipo TIC, lo que limita la implementación sostenida de los procesos digitales. La prevalencia de contratos a honorarios y la rotación de personal dificultan

consolidar capacidades internas estables, reproduciendo la brecha estructural reconocida también en documentos comunales. Esta falta de “manos” y tiempo operativo impide avanzar con la velocidad y profundidad necesarias en las fases más complejas de la Ley 21.180, especialmente en interoperabilidad y expediente electrónico.

b) Cultura organizacional orientada al papel

La persistencia del “papelito manda” se configura como un obstáculo cultural profundo. Las entrevistas muestran resistencia generacional, preferencia por procesos manuales y temor a cometer errores en sistemas digitales. Esta cultura del resguardo físico y de la tramitación tradicional ralentiza la apropiación del cambio y explica por qué, pese a que existen herramientas tecnológicas, muchos procedimientos siguen realizándose en paralelo en formato físico. Desde la teoría del cambio organizacional, esta resistencia afecta el “movimiento” y dificulta avanzar hacia el “recongelamiento” de prácticas digitales como nuevo estándar operativo.

c) Ausencia de capacitación sistemática y aprendizaje organizacional limitado

Si bien existe disposición a aprender, los funcionarios declaran no haber recibido capacitaciones formales ni procedimientos claros para operar bajo las nuevas exigencias. La formación depende casi exclusivamente del apoyo del área TIC, lo que reproduce la dependencia técnica y limita la apropiación autónoma del cambio. Esta falta de espacios de aprendizaje organizacional obstaculiza el desarrollo de competencias digitales transversales, esenciales para la implementación plena de la Ley 21.180.

d) Comunicación interna para acompañar el proceso

Las entrevistas evidencian dificultades para comprender las etapas del plan de gradualidad, los plazos exigidos y los cambios que implica cada fase. La información no circula de manera clara ni oportuna, generando incertidumbre operativa y decisiones fragmentadas. Esto afecta particularmente a unidades que no poseen contacto directo con el área TIC o que operan bajo alta presión administrativa, reduciendo la coherencia interna del proceso y frenando la apropiación institucional del cambio.

e) Falta de liderazgo transformacional sostenido

Aunque existe un liderazgo formal que respalda el cumplimiento administrativo, las entrevistas indican que no siempre se traduce en un liderazgo activo capaz de motivar, acompañar y dar continuidad al proceso de transformación. Esta brecha entre “liderar para cumplir” y “liderar para transformar” se convierte en un desafío central, ya que limita la capacidad de movilizar a la organización y consolidar el cambio en el largo plazo.

f) Procesos internos rígidos y fragmentados

La existencia de procedimientos burocráticos extensos y la baja estandarización entre unidades generan descoordinación y lentitud. Esto provoca que la digitalización se implemente por partes, sin una articulación clara entre áreas, lo que ralentiza la transición hacia una gestión plenamente digital. La falta de estandarización dificulta especialmente el avance hacia interoperabilidad, donde la coordinación entre unidades es indispensable.

g) Brecha digital de la comunidad usuaria

La población comunal presenta niveles heterogéneos de competencias digitales, lo que obliga a mantener canales presenciales y procesos híbridos que aumentan la carga administrativa municipal. Esto no solo ralentiza la transición digital, sino que también obliga a que los funcionarios operen en ambos mundos, manteniendo duplicidad de tareas y limitando el avance del expediente electrónico como único medio de tramitación.

7. Síntesis interpretativa final de la discusión

La revisión conjunta de los resultados documentales y de las entrevistas permite comprender la implementación de la Ley 21.180 en la Ilustre Municipalidad de La Calera como un proceso tensionado entre el cumplimiento normativo, la capacidad institucional disponible, y la cultura organizacional que estructura el quehacer cotidiano. La evidencia muestra que la digitalización avanza, pero lo hace de manera diferenciada, con una fuerte dependencia de la presión legal externa y con limitados mecanismos internos de apropiación.

Desde la perspectiva de la Teoría del Cambio Organizacional, el municipio ha logrado avanzar en la fase de descongelamiento, instalando la necesidad del cambio a partir del mandato normativo y de la urgencia por cumplir los plazos de cada etapa. Sin embargo, la fase de movimiento se desarrolla de manera desigual, debido a restricciones de capacidad, resistencia cultural y ausencia de una estrategia interna clara de acompañamiento al proceso.

Finalmente, el recongelamiento aún aparece incipiente, persisten prácticas híbridas digitales y manuales y una cultura arraigada al uso del papel que dificulta consolidar la digitalización como nuevo estándar operativo.

En paralelo, desde la Teoría Institucional, los resultados evidencian un predominio del isomorfismo coercitivo como principal motor de implementación. La presión legal y los plazos del plan de gradualidad del Grupo B han generado un avance sostenido, aun en condiciones de recursos limitados. No obstante, los mecanismos miméticos y normativos son débiles, la organización no internaliza plenamente las prácticas digitales como parte de su identidad institucional, ni cuenta con cuerpos profesionales especializados que impulsen estándares comunes. Esta combinación explica por qué el avance es real, pero frágil, cumple con lo obligatorio, pero aún no genera legitimidad interna suficiente para sostener el cambio en el tiempo.

La revisión documental complementa este análisis al mostrar que el PLADeco 2023–2027 incorpora orientaciones hacia la mejora institucional, pero no incluye la transformación digital como eje explícito. Esto contribuye a que el proceso se viva más como un mandato externo que como una meta estratégica propia. A ello se suman las limitaciones estructurales derivadas de la dependencia del Fondo Común Municipal, la presencia significativa de personal a honorarios y la falta de capacidades técnicas estables, que condicionan la profundidad del cambio.

Las entrevistas también muestran que los avances, aunque importantes, dependen críticamente del equipo TIC, lo que evidencia un proceso de centralización técnica que permite resolver contingencias, pero dificulta la distribución del conocimiento digital en toda la organización. Asimismo, el liderazgo institucional, aunque presente en su dimensión administrativa, aún no logra consolidarse como un liderazgo transformacional capaz de movilizar a los equipos, articular una visión compartida y sostener la transición más allá del cumplimiento mínimo de la ley.

En síntesis, la implementación de la Ley 21.180 en La Calera se caracteriza por un equilibrio inestable entre fuerzas que facilitan y obstaculizan el proceso. Los facilitadores presión normativa, avances tecnológicos previos, apoyo del equipo TIC y un marco institucional orientado a la modernización que permiten mantener el avance del plan de gradualidad. No

obstante, los obstaculizadores poseen brechas de capacidad, cultura del papel, falta de capacitación sistemática, comunicación insuficiente, débil apropiación del cambio y procesos internos rígidos que continúan limitando la consolidación del cambio en toda la organización.

Así, el proceso de transformación digital en La Calera se encuentra en una etapa de avance significativo, pero aún no consolidado, donde el cumplimiento está asegurado, pero la apropiación interna y la sostenibilidad del cambio requieren fortalecer capacidades, liderazgo y cultura organizacional. La articulación de ambas teorías permite comprender que el municipio avanza porque “debe hacerlo”, pero aún está en proceso de avanzar porque “quiere y puede hacerlo”.

CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como objetivo comprender cómo los facilitadores y obstaculizadores inciden y condicionan la implementación de la Ley N.º 21.180 de Transformación Digital del Estado en la Ilustre Municipalidad de La Calera. A partir del trabajo empírico y documental realizado, es posible afirmar que el objetivo general fue plenamente cumplido. El estudio permitió comprender de manera integrada cómo los factores normativos, técnicos, organizacionales y culturales interactúan para moldear el proceso de Transformación Digital en un municipio de categoría intermedia financieramente dependiente del Fondo Común Municipal, con capacidades acotadas y con una estructura interna en proceso de modernización, lo que entrega una visión realista del estado del avance y de las tensiones que aún persisten en su consolidación.

Los objetivos específicos también fueron alcanzados. El primero, orientado a identificar los facilitadores que han permitido el cumplimiento de los plazos de la Ley 21.180, permitió constatar la existencia de un conjunto de elementos que han impulsado el proceso. Entre ellos, destaca de manera transversal el rol del isomorfismo coercitivo, expresado en la presión normativa del calendario de gradualidad, que ha funcionado como el principal motor para que las unidades avancen en la digitalización. Además, se identificó la presencia de equipos técnicos que han asumido un rol activo en la implementación, particularmente el área informática, que ha sido un soporte relevante para la adecuación tecnológica. Finalmente, la utilidad percibida por algunos funcionarios respecto a la digitalización especialmente en la agilización de trámites y en la disminución de tiempos operativos actuó como un facilitador subjetivo que contribuyó a sostener el proceso.

El segundo objetivo específico, orientado a determinar los obstáculos técnicos, organizacionales y culturales, permitió revelar un conjunto de barreras que explican la dificultad del municipio para avanzar hacia una Transformación Digital más profunda. En términos estructurales, se evidenció una dotación limitada, brechas de formación digital, rotación de personal y sobrecarga administrativa que restringen la capacidad de las unidades para implementar cambios más complejos. A ello se suma una infraestructura tecnológica insuficiente que, aunque en proceso de mejoramiento, aún no permite un funcionamiento óptimo de todos los sistemas. En el plano cultural, persisten prácticas arraigadas en el uso

del papel, desconfianza hacia los sistemas digitales y diferencias generacionales que afectan la apropiación del cambio. Estos factores, sumados a procesos de capacitación fragmentados y comunicación interna imperfecta, explican parte importante de las resistencias que aún se observan.

En cuanto al tercer objetivo específico, se logró interpretar la implementación de la ley a la luz de las teorías del Cambio Organizacional y de la Teoría Institucional. Los hallazgos muestran que el proceso se encuentra en una fase intermedia del modelo de Lewin: el “descongelamiento” ha sido impulsado por la ley y las exigencias externas; el “movimiento” está en desarrollo, con avances concretos en digitalización; pero el “recongelamiento” aún no se ha alcanzado de manera plena, debido a la persistencia de lógicas tradicionales, a la falta de estandarización de procesos y a la ausencia de una cultura digital consolidada. Desde la Teoría Institucional, el proceso se explica principalmente por un isomorfismo coercitivo, más que por presiones miméticas o normativas. Esto se traduce en que el cambio avanza porque “hay que cumplir”, más que por una convicción interna de modernización o por un aprendizaje organizacional profundo. Esta lectura teórica permite comprender por qué el avance formal no necesariamente se traduce en apropiación organizacional del cambio.

Los hallazgos de la investigación permiten observar un proceso de implementación que combina avances significativos con tensiones internas que condicionan su consolidación. Por un lado, se identifican progresos en áreas clave como la habilitación de plataformas electrónicas y la adaptación a los plazos del calendario de gradualidad, lo que evidencia una capacidad institucional de respuesta ante las exigencias legales. Por otro lado, emergen dificultades estructurales y culturales que explican la desigual apropiación del cambio entre las unidades municipales. La coexistencia de prácticas analógicas con herramientas digitales, la falta de estandarización de procesos, la dependencia de equipos específicos (particularmente informática) y la persistencia de lógicas burocráticas tradicionales configuran un escenario donde el cumplimiento formal convive con resistencias cotidianas. Asimismo, los funcionarios reconocen beneficios en la automatización, pero visualizan el proceso como “en desarrollo”, más asociado a la obligación normativa que a una convicción transformacional interna. Estos hallazgos, en su conjunto, permiten comprender la Transformación Digital de La Calera como un fenómeno híbrido, donde lo técnico avanza

más rápido que lo organizacional y donde la cultura institucional sigue siendo un factor decisivo para la sostenibilidad del cambio.

Los resultados de la revisión documental complementan esta interpretación, mostrando que el municipio cuenta con una planificación estratégica especialmente el PLADECO 2023–2027, que reconoce la necesidad de mejorar la gestión institucional, actualizar infraestructura tecnológica, fortalecer la relación con la comunidad y modernizar procesos internos. Las Cuentas Públicas también reflejan avances materiales en equipamiento computacional, desarrollo de canales digitales y mejora gradual de la gestión de trámites electrónicos. No obstante, estos documentos reflejan de manera simultánea limitaciones estructurales que dificultan el proceso, como la dependencia financiera del Fondo Común Municipal, la falta de personal especializado y la necesidad de estandarizar procedimientos internos.

Por su parte, los resultados de las entrevistas permiten comprender la dimensión interna del proceso. Los funcionarios identifican avances claros derivados de la digitalización, pero también expresan que la carga operativa, la falta de tiempo para capacitarse y la desigual apropiación de las nuevas herramientas ralentizan el cambio. Se reconoce la existencia de liderazgo administrativo, pero también se plantea que el liderazgo transformacional capaz de comunicar una visión, movilizar equipos y sostener el proceso aún es un desafío. Asimismo, la coexistencia de lógicas tradicionales y digitales genera tensiones que explican la dificultad de avanzar hacia una mayor estandarización y automatización.

En síntesis, los resultados permiten concluir que la implementación de la Ley 21.180 en la Ilustre Municipalidad de La Calera ha avanzado de manera sostenida, cumpliendo los plazos exigidos por el Gobierno Digital y adoptando herramientas clave de la Transformación Digital. Sin embargo, el proceso aún no logra consolidarse de manera integral debido a limitaciones estructurales, organizacionales y culturales que influyen en la apropiación interna del cambio. La experiencia del municipio refleja que la Transformación Digital en el nivel local no solo depende de la normativa ni de las herramientas tecnológicas, sino de la capacidad de la organización para articular liderazgo, cultura, recursos y capacidades en torno a una visión común. En consecuencia, la sostenibilidad del proceso requerirá fortalecer la gobernanza interna del cambio, mejorar la infraestructura tecnológica, profundizar la

capacitación y promover una cultura organizacional que valore y adopte plenamente las herramientas digitales como parte de la gestión municipal cotidiana.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza* *.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2019). *Ley Chile - Ley 21180 - Biblioteca del Congreso Nacional*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138479>
- Borbarán, C., Camus, M., & Jofré, A. (2022). *Plan Municipal de Cultura 2023-2026*. https://www.cultura.gob.cl/redcultura/wp-content/uploads/sites/69/2023/06/2023-2026-plan-municipal-de-cultura-la-calera.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Burnes, B. (2004). *LEWIN'S 3 STAGE MODEL OF CHANGE EXPLAINED*.
- Camacho Monge, D. (2025). Políticas públicas: brechas entre la promulgación y la implementación. *Revista de Ciencias Sociales*, 187, 9–12. <https://doi.org/10.15517/jrs2w052>
- Chávez-Rivas, P. I., & Heredia-Llata, F. D. (2024). Modernización de la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno, una revisión literaria. *Revista Nacional de Administración*, 15(1), 33978. <https://doi.org/10.22458/rna.v14i2.3978>
- Comisión Europea. (2010). *COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0744&from=EN>
- Cubo, A., Hernández Carrión, J. L., Porrúa, M., & Roseth, B. (2022). *Government Digital Transformation Guide*. <https://doi.org/10.18235/0004402>
- De Armas, R., & De Armas, A. (2011). *GOBIERNO ELECTRÓNICO: FASES, DIMENSIONES Y ALGUNAS CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA PARA SU IMPLEMENTACIÓN*. <https://www.eumed.net/rev/cccss/13/auas.htm>
- Di Maggio, P., & Meyer, R. (1977). *Teoría Institucional - Página web de teorías-modernas*. <https://teorias-modernas.jimdofree.com/teor%C3%ADas-modernas/teor%C3%ADa-institucional/>
- División de Gobierno Digital. (2022). *DIARIO OFICIAL I SECCIÓN LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y RESOLUCIONES DE ORDEN GENERAL Normas Generales*. www.diariooficial.cl
- Hernandez-Sampieri, R. (2018). *Metodología de la Investigación: Las Rutas Cuantitativa, Cualitativa y Mixta*. <https://bellasartes.upn.edu.co/wp-content/uploads/2024/11/METODOLOGIA-DE-LA-INVESTIGACION-Sampieri-Mendoza-2018.pdf>
- Ilustre Municipalidad de La Calera. (2023a). *CUENTA-PUBLICA-2023_ft*.

Ilustre Municipalidad de La Calera. (2023b). *Plan de Desarrollo Comunal 2023-2027*.

Ilustre Municipalidad de La Calera. (2024). *CUENTA-PUBLICA-GESTION-2024-LA-CALERA*.

Lara, K. (2019). *Informe-Evaluación-Nivel-de-Madurez-Servicios-Digitales (1)*.

Lewin's, K. (2018). *Modelo del Cambio*.

- Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237–245. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.04.006>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2019). *ESTABLECE NORMAS DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1º DE LA LEY Nº 21.180, DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO*. www.diarioficial.cl
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2021). *DIARIO OFICIAL I SECCIÓN LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y RESOLUCIONES DE ORDEN GENERAL Normas Generales*. www.diarioficial.cl
- MORALES CASSETTI, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34(2), 417–438. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200004>
- OCDE. (2020). *The OECD digital government policy framework*. <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>
- OCDE, & CAF. (2023). *Digital Government Review of Latin America and the Caribbean*. OECD. <https://doi.org/10.1787/29f32e64-en>
- Peña, V. S. (2013). *¿QUÉ HA SALIDO MAL?: HALLAZGOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA TRANSPARENCIA A PARTIR DE UN CASO INSTRUMENTAL*.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementación Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Álvaro ramírez-alujas GobierNo abierto y moderNizaciÓn de la GestióN pública GobierNo abierto y moderNizaciÓn de la GestióN pública: teNdeNcias actuales y el (iNevitable) camiNo Que vieNe. reFleXioNes semiNales 1 Open Government and Modernization of Public Management: Current Trends and the (inevitable) way forward. Seminal Reflections. In *Revista Enfoques* •.
- Restrepo, M. (2002). *TEORÍA INSTITUCIONAL Y PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS*.
- Rodríguez, D. (2019, March 27). *Burocracia: ¡Urge modernizar el Estado chileno!* - Clase Ejecutiva UC. https://www.claseejecutiva.uc.cl/articulos/burocracia-urge-modernizar-el-estado-chileno/?utm_source=chatgpt.com
- Romero, J., Maramoros, S., & Campo, C. A. (2012). *Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica*. <http://scielo.org.co/pdf/inno/v23n50/v23n50a04.pdf>
- Santander, K., Landini, F., Rojas-Andrade, R., & Bravo, G. (2018). Barriers and facilitators to implementing evidence-based interventions among third sector organizations: a systematic review. *Implementation Science*, 13(1), 103. <https://doi.org/10.1186/s13012-018-0789-7>

- Secretaría Gob Digital. (n.d.). *Ley de Transformación Digital del Estado*. Retrieved October 6, 2025, from <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/ley-de-transformacion-digital/>
- Stake, R. (1986). *Investigación con estudio de casos*. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/investigacion-con-estudios-de-caso.pdf>
- SUBDERE. (n.d.). *La Calera | Subdere*. Retrieved November 14, 2025, from <https://www.subdere.cl/divisi%C3%B3n-administrativa-de-chile/gobierno-regional-de-valpara%C3%ADso/provincia-de-quillota/la-calera>
- Subsecretaría del Trabajo. (2025). *Estudio Realidad Comunal*. <https://www.subtrab.gob.cl/wp-content/uploads/2025/10/Calera-Ficha-Comunal-59.pdf>
- Umaña, C. (2022). TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: DESAFÍOS DE LA LEY 21.180. *Gobierno y Administración Pública*, 3, 111–125. <https://doi.org/10.29393/GP3-6TDCU10006>
- UNIR. (2023). *La nueva gestión pública, ¿qué es y cuáles son sus objetivos?* | UNIR. <https://www.unir.net/revista/derecho/nueva-gestion-publica/>

Anexos

Anexo 1. Pauta de entrevista semiestructurada para funcionarios de la Ilustre Municipalidad de La Calera 2025.



PAUTA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA FUNCIONARIOS DE LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LA CALERA

Objetivo: Indagar en las percepciones, experiencias y significados que los funcionarios municipales atribuyen al proceso de implementación de la Ley N° 21.180, identificando facilitadores y obstaculizadores desde su rol específico.

Protocolo de Inicio:

1. Presentación del entrevistador y del estudio.
2. Garantía de anonimato y confidencialidad.
3. Solicitud de autorización para grabar el audio.

I. CONOCIMIENTO Y APROPIACIÓN DE LA NORMA

Objetivo: Evaluar el nivel de conocimiento inicial sobre el cambio (Descongelamiento).

1. ¿Conoce usted la Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado?

II. LIDERAZGO Y GOBERNANZA (Teoría del Cambio)

Objetivo: Identificar el rol de la dirección como facilitador u obstaculizador.

3. ¿Cómo describiría el rol que han tenido las jefaturas y autoridades en la implementación de los cambios que trae la ley?
4. ¿Qué acciones o estrategias concretas se han impulsado desde la Alta Dirección para apoyar la transformación digital?

III. RECURSOS, CAPACIDADES Y OBSTÁCULOS TÉCNICOS

Objetivo: Detectar barreras estructurales y técnicas en la fase de "movimiento".

5. Al comenzar a utilizar nuevos sistemas, ¿cuáles han sido las principales dificultades, desafíos o puntos de fricción experimentados?
6. Para adoptar esta nueva forma de trabajar, ¿con qué recursos (equipamiento, tiempo, manuales, soporte) han contado?
7. ¿Cuáles son las consultas más comunes que reciben de los funcionarios o usuarios respecto a los nuevos sistemas?
8. ¿Cuáles han sido las mayores dificultades de la implementación desde su rol como encargado?
9. ¿Qué factores han facilitado más la implementación de esta ley en el municipio?



IV. CULTURA ORGANIZACIONAL Y RESISTENCIA AL CAMBIO

Objetivo: Analizar el apego a prácticas tradicionales y la confianza en lo digital.

10. En su día a día, ¿confía más en un documento digital firmado electrónicamente o en uno físico firmado a mano?
11. En su opinión, ¿qué valor se le sigue dando al documento físico y al expediente en papel dentro de la municipalidad?
12. ¿Se han realizado capacitaciones dentro de la municipalidad en torno a la ley de transformación digital y los procesos que conlleva?
13. ¿La implementación ha llevado a buscar nuevas competencias profesionales (capacitación o búsqueda de nuevos perfiles)?

V. COMUNICACIÓN Y FORMALIZACIÓN

Objetivo: Evaluar los canales de difusión y la institucionalización de procesos.

14. Internamente, ¿cómo se comunicó la implementación de esta ley? ¿Como obligación legal o como modernización/beneficio?
15. Pensando en cómo le informaron sobre estos cambios, ¿considera que la comunicación fue clara? ¿Entendió bien de qué se trataba?
16. Si tiene una duda o sugerencia sobre los sistemas, ¿existen espacios o canales formales para comunicarlo?
17. ¿Se han actualizado los reglamentos internos o manuales de procedimiento para reflejar esta nueva forma de trabajo?

VI. TEORÍA INSTITUCIONAL (Presiones del Entorno)

Objetivo: Indagar en las presiones externas (coercitivas y miméticas) y la legitimidad.

18. Más allá de la obligación legal, ¿qué importancia se le da a que la municipalidad sea percibida por los ciudadanos como moderna y eficiente?
19. ¿Cómo impactó la presión de los plazos legales en la priorización de acciones o en la asignación de recursos?
20. ¿Se buscó alguna referencia externa (otros municipios, Gobierno Digital, consultores) para guiar la implementación?

Anexo 2. Pauta de entrevista semiestructurada Experto en Transformación Digital del Estado (Punto de vista externo)



PAUTA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA EXPERTO EN TRANSFORMACIÓN DIGITAL

(Experto Externo)

Objetivo: Obtener una visión analítica y comparada desde un punto de vista externo a la municipalidad sobre la implementación de la Ley N° 21.180, que permita contrastar los hallazgos del caso local con las tendencias, desafíos y realidades generales del sector público chileno.

Protocolo de Inicio:

1. Presentación del entrevistador y del estudio.
2. Garantía de anonimato y confidencialidad.
3. Solicitud de autorización para grabar el audio.

I. VISIÓN GENERAL Y PROPÓSITO DE LA LEY

1. Para comenzar, y pensando en el panorama general del sector público, ¿cuál cree usted que es el principal propósito o espíritu de la Ley de Transformación Digital? ¿Busca más la eficiencia interna o mejorar el servicio al ciudadano?

II. DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN EN EL NIVEL LOCAL

2. Desde su perspectiva, ¿cuál diría que es el principal desafío de implementar una ley de esta magnitud en un municipio como La Calera, a diferencia de, por ejemplo, un ministerio, que tiene muchos más recursos?
3. ¿Qué tan relevante es el obstáculo de la brecha digital interna? Es decir, ¿la falta de competencias y habilidades digitales en los funcionarios para usar las herramientas?

III. FACILITADORES Y ÉXITO EN LA GESTIÓN

4. Por el lado contrario, ¿cuáles son los facilitadores clave? ¿Qué es lo que diferencia a un municipio que logra avanzar de uno que se queda estancado?



IV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y SOSTENIBILIDAD

5. ¿Cree que los municipios están cambiando realmente para ser más eficientes y mejorar el servicio o percibe que el cambio es más bien superficial, solo para cumplir la ley, por temor a fiscalizaciones o sanciones?
6. ¿Cuál cree que es el principal desafío a futuro para que esta transformación sea sostenible en el tiempo y no termine siendo letra muerta una vez que pasen los plazos legales?